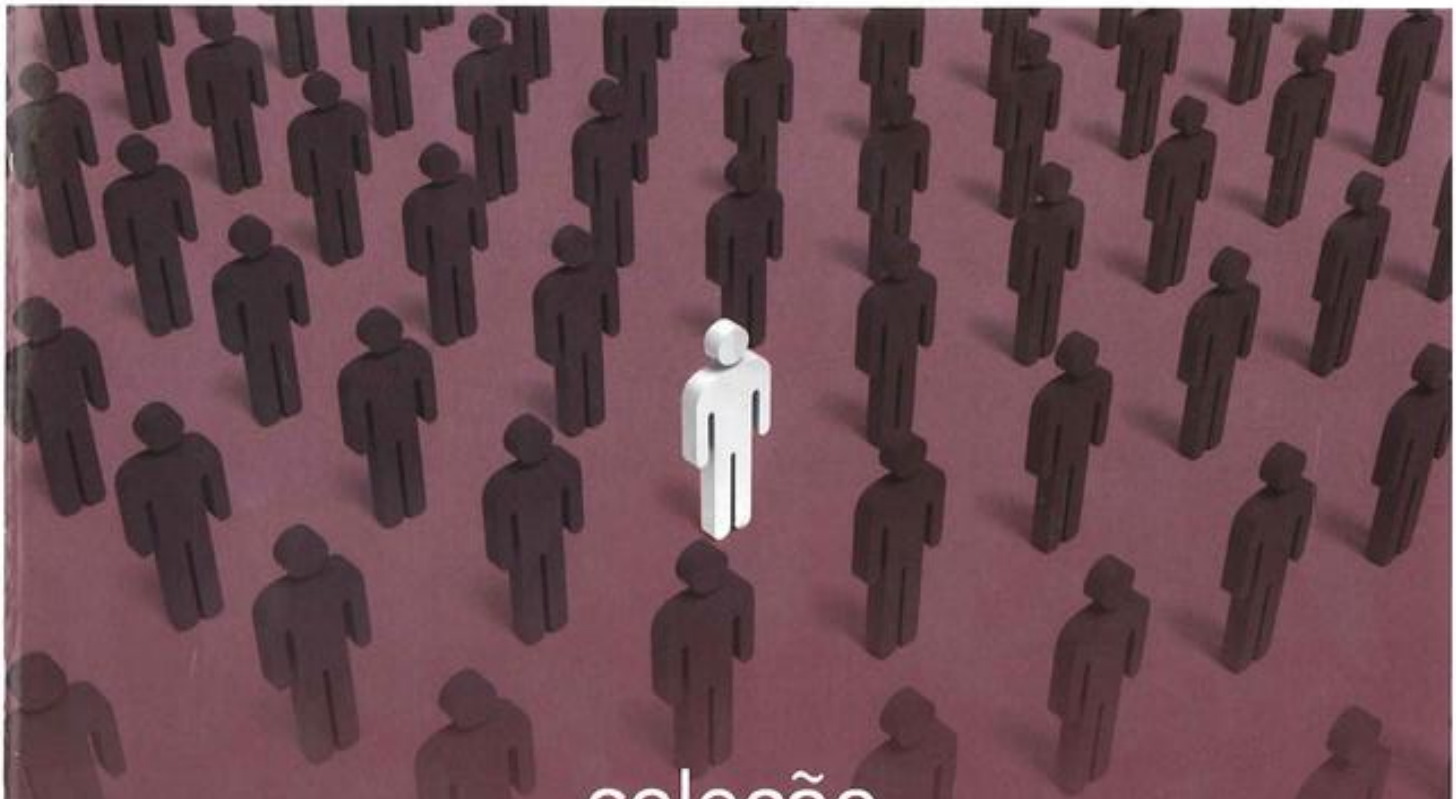

coleção

concursos públicos

o passo decisivo para sua **aprovação**

Direito administrativo 8

coleção

concursos públicos

o passo decisivo para sua **aprovação**

Direito administrativo

volume 8

coleção

concursos públicos

o passo decisivo para sua **aprovação**

Produção editorial desta coleção: **Gold Editora Ltda.**

Coordenação editorial: **Isabel Moraes**

Assistência editorial: **Denise Gomide, Marco Miguel**

Arte: **!nuova Comunicação**

Revisão: **Sandra Miguel**

Edição original: **Vestcon Editora**

Direção executiva: **Norma Pimentel**

Direção de produção: **Cláudia Alcântara Prego de Araújo**

Supervisão editorial: **Maria Neves**

Texto: **Edgard Antônio Lemos Alves**

Foto: **Elisa Alcântara Santos e Ricardo Pojo**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Direito administrativo / [texto Edgard Antônio Lemos Alves].
-- Barueri, SP : Gold Editora, 2008 --
(Coleção concursos públicos ; o passo decisivo para sua aprovação ; v. 8)

1. Direito administrativo
2. Direito administrativo - Concursos públicos
I. Alves, Edgard Antônio Lemos. II. Série.

ISBN: 978-85-7768-066-5

08-04421 CDU-35(81)(079.1)

Índices para catálogo sistemático:
1. Brasil : Concursos públicos : Direito administrativo 35(81)(079.1)
2. Brasil : Direito administrativo : Concursos públicos 35(81)(079.1)

© 2009, Gold Editora Ltda. e Vestcon Editora Ltda.
Todos os direitos reservados de acordo com a convenção internacional de direitos autorais. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou utilizada seja por que meios forem – eletrônicos ou mecânicos, inclusive fotocópias ou gravações, ou por sistemas de armazenagem e recuperação de dados – sem o consentimento, por escrito, das editoras.

Gold Editora Ltda.
Alameda Mamoré, 535 – 5º andar – Alphaville
06454-910 – Barueri – SP
CNPJ 04.963.593/0001-42
Telefone (11) 4166-6795

Apresentação

A *Coleção Concursos Públicos – O Passo Decisivo para sua Aprovação* foi especialmente elaborada para atender à expectativa de candidatos que buscam conteúdo, formação e informação indispensáveis para se destacar numa disputa cada vez mais exigente e concorrida.

Seus volumes estão voltados para todo e qualquer processo preparatório e não apenas para um concurso específico. Os temas abordados afinam-se com o que vem sendo constantemente cobrado pelas principais bancas examinadoras do País, em mais de 90% dos concursos públicos realizados nos últimos anos.

O conteúdo desta coleção foi desenvolvido por professores/autores consagrados pela larga experiência em cursos preparatórios para concursos – a maioria com diversos títulos publicados sobre os temas aqui apresentados.

Em todos os volumes, há dezenas de exercícios criados pelos autores e/ou extraídos dos concursos e vestibulares mais importantes, para que você possa praticar o que aprendeu.

O oitavo número aborda os principais aspectos do Direito Administrativo, tema recorrente nas provas para alguns dos melhores cargos públicos do País, tanto de nível técnico como de nível superior, como os oferecidos pelos tribunais.

O conteúdo deste volume reflete o que mais tem sido cobrado nas provas de concursos públicos dos últimos anos. Assim como tudo o que é ensinado nas salas de aula dos cursos preparatórios, baseia-se em textos legais e obras de grandes doutrinadores.

Nas últimas páginas, exercícios extraídos de vários concursos retomam os temas das lições para que você possa fixar o conteúdo e reforçar o aprendizado.

Bom estudo!

Sumário

Direito Administrativo 6
Regimes jurídicos da Administração Pública 8
Princípios da Administração Pública 9
Estado, governo e Administração Pública 13
Poderes e deveres do administrador público 15
Agentes públicos 20
Atos administrativos 22
Administração Pública brasileira 32
Responsabilidade civil extracontratual do Estado 39
Controle da Administração Pública brasileira 42
Licitações (Lei 8.666/1993) 47
Contratos administrativos (Lei 8.666/1993) 51
Serviços públicos 55
Bens públicos 59
Processo administrativo (Lei 9.784/1999) 63
Improbidade administrativa (Lei 8.429/1992) 69
Prática (questões de provas de concursos) 73
Gabarito 79

Direito Administrativo

O estudo do Direito Administrativo parte necessariamente da noção geral de Direito.

1. Conceito de Direito

O Direito, objetivamente considerado, é um conjunto de normas – regras e princípios – impostas coercitivamente pelo Estado para disciplinar a vida em sociedade, restringindo, de certa forma, a liberdade individual, para assegurar o bem-estar coletivo.

Tradicionalmente, o Direito foi dividido em dois grandes ramos: o Direito Público e o Direito Privado. Este último regula as relações individuais, fazendo valer, em regra, o princípio da autonomia da vontade. Os ramos do Direito Privado são: Direito Civil, Direito Comercial e Direito do Trabalho (teoria dominante no Brasil).

Já o Direito Público subdivide-se em dois – interno e externo – e regula, respectivamente, as relações do Estado com a coletividade e com outros países. Como ramos do Direito Público, temos: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Internacional, Direito Financeiro, Direito Penal e Processual (Penal, Civil e Trabalhista) e Direito Eleitoral, entre outros.

2. Conceito de Direito Administrativo

Há vários critérios para conceituar Direito Administrativo: cada doutrinador buscou fornecer a conceituação exata, usando-a para embasar seu próprio conceito. Sem abdicar dos conceitos de renomados estudiosos, podemos conceituar Direito Administrativo como o ramo do Direito Público interno que trata de princípios e regras que disciplinam a função administrativa, abrangendo, portanto, órgãos, agentes e atividades desempenhadas pela Administração Pública na consecução do interesse público.

3. Fontes do Direito Administrativo

Fonte, na concepção mais antiga, e ainda em vigor, é o "lugar de onde nasce, provém, brota". No Direito Administrativo, é sua origem, sua base fundamental.

De acordo com a doutrina dominante, quatro são as fontes do Direito Administrativo: lei, doutrina, jurisprudência e costumes. A lei é fonte primeira, primária ou imediata; as demais são fontes secundárias ou mediatas.

3.1 - Lei

Em sentido amplo, é a fonte primária do Direito Administrativo. É o conjunto de normas de conduta geral, impessoal e abstrata, que, impondo seu poder normativo, traça os limites de atuação dos indivíduos e do próprio Estado nas atividades administrativas. Abrange desde a Constituição até os regulamentos executivos.

3.2 - Doutrina

Forma o sistema teórico desenvolvido por estudiosos, doutos (daí a expressão "doutrina"). Exerce grande influência na elaboração das leis e na solução de problemas concretos. É uma fonte secundária.

3.3 - Jurisprudência

Traduz-se na reiteração de decisões de órgãos judicantes num mesmo sentido e influencia de forma relevante a construção do Direito Administrativo. Mesmo não tendo caráter obrigatório, acaba por nortear os profissionais do Direito e o cidadão quanto à interpretação e à aplicação das leis.

Cabe ressaltar que, com o advento da Súmula Vinculante (Lei 11.417/2006), o Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de súmula – que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública Direta e Indireta, nas esferas federal, distrital, estaduais e municipais. Dessa forma, a jurisprudência transformada em súmula vinculante passará a ser fonte primária do Direito Administrativo.

3.4 - Costumes

Só podem ser admitidos como fonte do Direito na ausência de norma escrita, como ocorre com a analogia e os princípios gerais de Direito (art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil).

4. Objeto do Direito Administrativo

Tamanha é sua amplitude que só é possível compreender o objeto do Direito Administrativo ao se analisar a relação existente entre a Administração Pública e seus administrados, agentes e órgãos.

Em outras palavras, é o ramo do Direito Público que estuda as atividades administrativas do Estado, exercidas pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Regimes jurídicos da Administração Pública

1. Noções gerais

A Administração Pública pode submeter-se a regime jurídico de Direito Público ou de Direito Privado. A obrigatoriedade de se instituir um regime ou outro, em regra, é feita pela própria Constituição Federal ou por lei. Como exemplos básicos, constam da Constituição Federal o artigo173, § 1º, II, e o artigo 175.

No artigo 173, a CF prevê a sujeição ao regime de direito privado de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários. Neste caso, a Constituição não deixou nem à Administração Pública, nem ao legislador infraconstitucional qualquer opção sobre o regime a ser instituído. Já determinou que fosse o regime jurídico de direito privado.

O art. 175, por sua vez, outorga ao Poder Público a incumbência de prestar serviços públicos, podendo fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. O parágrafo único deixa à lei a tarefa de fixar o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão. Ressalte-se que, aqui, a Constituição deixou à lei a opção de adotar um regime ou outro.

2. Regime jurídico-administrativo

O regime jurídico corresponde a um conjunto de regras e princípios que norteiam determinada atividade. Já o regime jurídico-administrativo corresponde a um conjunto de regras e princípios que norteiam as atividades administrativas do Estado. Na relação jurídico-administrativa, a Administração é posta em posição privilegiada, de superioridade, no que diz respeito aos particulares.

De acordo com a melhor doutrina, dois são seus princípios norteadores:

- Supremacia do interesse público.
- Indisponibilidade do interesse público.

Sempre que existir um conflito entre o interesse público e o privado, deve o público prevalecer (sem violar os direitos assegurados aos particulares).

Princípios da Administração Pública

Conforme ensina Diógenes Gasparini (2006, p. 6), princípios são proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem a validade. Geralmente não estão hierarquizados nem positivados, mas devem ser observados em toda atuação administrativa.

1. Princípios constitucionais explícitos

Estão expressos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. São eles:

1.1 - Legalidade

É princípio básico de todo Estado de Direito e também de toda Administração Pública na execução de suas atividades. Significa que a atuação administrativa deve estar pautada na lei.

Sendo a lei fonte precípua do Direito Administrativo, que, por conseguinte, é quem delimita a atuação da Administração Pública, todos os atos dos administradores públicos devem estar consoantes com o imperativo legal.

De acordo com a CF/1988, artigo 5º, inciso II, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Essa máxima legal propicia a atuação privada, tanto de acordo com a lei, como quando a lei não veda a ação. Porém, aplica-se à atuação pública a regra de só praticar atos de acordo com a lei, isto é, só se pode fazer o que a lei permite. Assim, tudo o que não está permitido é proibido.

1.2 - Impessoalidade

Este princípio determina a atuação administrativa de acordo com o bem comum, sem permitir ao administrador a promoção pessoal. Os agentes públicos, no exercício de suas funções, não praticam atos em seu nome, mas no da Administração. Por esse motivo, faz-se presente a restrição constitucional à publicidade de atos oficiais que caracterizem promoção pessoal (Art. 37, § 1º da CF/1988).

1.3 - Moralidade

O administrador deve atuar com ética e moralidade, isto é, de acordo com a lei. Tendo em vista que tal princípio integra o conceito de legalidade, decorre a conclusão de que ato imoral é ato ilegal e, portanto, sujeito a controle pelo Poder Judiciário.

A moralidade foi instituída para dar coerência ao ordenamento jurídico. Foi consagrada não só pela Constituição Federal (art. 5º, LXXIII), mas também pela doutrina e jurisprudência, estando intimamente ligada à probidade administrativa: "Ao agente público não basta ser honesto e probo, tem que mostrar que possui tal qualidade.".

O que se exige no presente Estado Democrático de Direito é a legalidade moral e ética, ou seja, a legalidade legítima da conduta administrativa, visando ao atendimento do interesse público e não à satisfação pessoal do agente.

1.4 - Publicidade

É requisito de eficácia e moralidade dos atos administrativos. Entretanto, não é requisito de forma, pois o ato, para estar formado, basta ser legal, impessoal, moral e eficiente; para ser eficaz é que se faz necessária a sua publicação. Propicia ao administrador a transparência em suas atuações e, aos administrados, a defesa de seus direitos.

A exceção à regra da publicidade se dá nos casos em que o sigilo é determinado como garantia da intimidade dos particulares ou em nome do interesse social, nos termos da lei (art. 5º, X, XIV e XXXIII, da CF).

1.5 - Eficiência

Impõe ao agente público que realize suas atribuições com perfeição, presteza e rendimento funcional. A eficiência é a capacidade de obtenção dos objetivos fixados em razão dos meios disponíveis.

A Administração Pública deve impor para si um padrão de qualidade no atendimento e na busca dos fins colimados (pretendidos) pela sociedade (bem comum).

A eficiência está vinculada aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, nunca acima deles: ela existe para somar.

NOTA
São também princípios constitucionais a **igualdade e a isonomia.**
Tanto o princípio da igualdade como o da isonomia decorrem do princípio da impessoalidade.
"Todos somos iguais perante a lei" (artigo 5º, *caput*). A igualdade capitulada em nossa Lei Maior pressupõe um tratamento desigual para quem é desigual, visando com isso à igualdade. Isso é a tradução literal do princípio da **isonomia**. A lei só poderá dar tratamento diferenciado para reduzir as desigualdades.
Resultam deste princípio, por exemplo, a obrigatoriedade de: realização de concurso público para provimento de vagas de cargo público efetivo; licitação para as contratações administrativas; isonomia fiscal; entre outras.

2. Princípios implícitos

2.1 - Supremacia do interesse público

É a essência do regime jurídico-administrativo. O poder é dado para que a Administração o exerça, buscando finalidades de interesses gerais. É óbvio, todavia, que essa posição de supremacia da Administração perante os particulares deve ser compreendida em seus devidos termos, ou seja, só se justifica em função dos interesses que lhe cabe atender.

Por este princípio, os atos administrativos são presumidamente legítimos e, em regra, imperativos e autoexecutáveis.

2.2 - Indisponibilidade do interesse público

Conforme visto, o poder é dado ao administrador para que ele o exerça. Portanto, não é lícito dispor desse interesse ou fazer prevalecer interesse próprio, uma vez que o administrador não possui sua titularidade, só a mera guarda. Assim, não poderá renunciar a eles nem total, nem parcialmente, sob pena de responder por omissão.

2.3 - Continuidade dos serviços públicos

Este princípio está diretamente ligado à prestação dos serviços públicos, destinada a atender às necessidades sociais e que não pode ser interrompida. É em razão deste princípio que não se admite a paralisação dos serviços de segurança pública, justiça etc.

2.4 - Finalidade

Toda a atuação do administrador se destina a atender ao interesse público. É a lei que vai indicar qual o interesse a ser atingido pela Administração Pública. Daí se falar que o princípio da finalidade é inerente (inseparável) ao princípio da legalidade.

2.5 - Autotutela

A Administração tem o dever de zelar pela legalidade e eficiência de seus próprios atos. É por este motivo que se reconhece à Administração o poder-dever de declarar a nulidade dos próprios atos praticados em desacordo com a lei. É ainda em consequência da autotutela que existe a possibilidade de a Administração revogar os atos administrativos que não mais atendam às **finalidades públicas** (sejam inoportunos ou inconvenientes), embora legais, caso das súmulas 346 e 473, do STF:

- **Súmula 346/1963:** A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.
- **Súmula 473/1969:** A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

2.6 - Razoabilidade

Os poderes concedidos à Administração devem ser exercidos na medida necessária ao atendimento do interesse coletivo, sem excessos, ou seja, com adequação entre os fins e os meios (art. 2º, VI, da Lei 9.784/1999).

Em outras palavras, o princípio da razoabilidade constitui uma proibição ao excesso, limitando a liberdade de atuação do administrador.

2.7 - Proporcionalidade

É um desdobramento da razoabilidade. Consiste em adotar a medida necessária para atingir o interesse público almejado. Assim, fica vedada ao administrador: a imposição de obrigações, restrições ou sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

2.8 - Motivação

É a exposição ou a indicação por escrito dos fatos e fundamentos jurídicos que ensejaram a prática do ato. Diz a Lei 9.784/1999:

> "**Art. 50.** Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:
> I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
> II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
> III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
> IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
> V - decidam recursos administrativos;
> VI - decorram de reexame de ofício;
> VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
> VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.
> **§ 1º** A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato."

Dessa forma, a motivação, em regra, faz-se obrigatória quando os atos afetam direitos ou interesses individuais. A lei se preocupa mais com os administrados do que com a própria Administração.

2.9 - Segurança jurídica

É um dos alicerces do Estado de Direito. Está relacionada com a previsibilidade e a estabilidade das relações jurídicas, de forma a garantir que a norma não retroagirá em situações já constituídas (art. 5º, XXXVI, da CF), sendo considerada válida somente a partir do momento em que foi adotada.

Se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada uniformemente para todos, torna-se claro que houve boa-fé e esta deve ser respeitada, inclusive quanto a seus efeitos, que devem ser preservados.

Estado, governo e Administração Pública

1. Conceito de Estado

Hely Lopes Meirelles (2005, p. 60) conceitua:

> "O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano. *Povo* é o componente humano do Estado; *Território*, a sua base física; *Governo soberano*, o elemento condutor do Estado que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há, nem pode haver Estado independente sem *Soberania*, isto é, sem este poder absoluto, indivisível e incontrastável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário."

2. Poderes ou funções do Estado

Os poderes ou funções do Estado, na clássica tripartição de Montesquieu, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si e com suas funções reciprocamente indelegáveis (art. 2° da CF):

PODER	FUNÇÃO
Executivo	Função administrativa, ou seja, conversão da lei em ato individual e concreto.
Legislativo	Função normativa, ou seja, a elaboração da lei.
Judiciário	Função jurisdicional, ou seja, aplicação coativa da lei aos litigantes.

Embora o ideal fosse a exclusividade de cada função para cada um dos poderes, isso não ocorre, uma vez que todos os poderes praticam atos administrativos, ainda que restritos a sua organização e a seu funcionamento, ou desempenham funções que, em caráter excepcional, são admitidas pela Constituição Federal e, a rigor, seriam de outro Poder.

Exemplo

Quando o Executivo expede decretos e regulamentos (art. 84, IV), o Legislativo processa e julga o presidente da República (art. 52, I) ou quando o Judiciário elabora seu regimento interno (art. 96, I, "a"), de modo que o quadro acima adquire a seguinte forma:

PODER	FUNÇÃO PRINCIPAL	FUNÇÕES RESIDUAIS
Executivo	Administrar	Legislar/Julgar
Legislativo	Legislar	Administrar/Julgar
Judiciário	Julgar	Administrar/Legislar

3. Governo x Administração Pública

Um dos sentidos da palavra "administrar" é "governar" – por isso, administração e governo muitas vezes se confundem. Na verdade, são criações abstratas da Constituição e das leis, sendo assim definidos pela doutrina (Meirelles, 2005, pp. 64-65):

Governo	É a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente.
Administração	É o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do governo.

O governo ora se identifica com os poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses poderes e órgãos como manifestação da soberania.

Já a Administração Pública atua por intermédio de suas entidades (pessoas jurídicas), de seus órgãos (centros de competência/decisão) e de seus agentes (pessoas físicas investidas em cargos e funções), gerindo o Estado com vistas à satisfação das necessidades coletivas.

Para ficar mais fácil diferenciá-los, vale observar o quadro a seguir:

	GOVERNO	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Formal	É o conjunto de poderes e órgãos constitucionais.	É o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo.
Material	É o conjunto de funções estatais básicas.	É o conjunto de funções/atribuições, necessárias aos serviços públicos em geral, a serem desempenhadas por órgaos ou entidades do Estado.
Operacional	Governar é conduzir politicamente os negócios e serviços públicos	Administrar é desempenhar regular e continuamente os serviços do Estado em benefício da coletividade.

Poderes e deveres do administrador público

1. Introdução

Para realizar suas atividades, a Administração Pública detém prerrogativas ou poderes que permitem à autoridade remover os interesses particulares que se opõem ao interesse público.

2. Poder-dever de agir

O poder do agente significa um dever diante da sociedade. Só aquele que o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo. Pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, pode-se afirmar que ele é irrenunciável, constituindo *munus publico* (encargo) para o agente, ou seja, ele é obrigado a agir na defesa dos interesses coletivos.

Basicamente, são três os principais **deveres** do administrador público: de eficiência, de probidade e de prestar contas.

2.1 - Dever de eficiência

Cabe ao agente agir com a máxima eficiência funcional. O desempenho da atividade administrativa deve ser rápido e oferecido de forma a satisfazer ao interesse do administrado.

2.2 - Dever de probidade

É dever do agente atuar com honestidade e moralidade – ou seja, com probidade. Esse dever impõe ao administrador o desempenho de suas atribuições pautado em atitudes retas, leais, justas e honestas, sob pena de ilegitimidade de suas ações.

Prevê o art. 37, § 4º, da Constituição Federal: "Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

2.3 - Dever de prestar contas

O agente deve prestar contas de todos os seus atos, não só da gestão de dinheiros públicos (art. 70 da CF), como também de todos os atos de governo (arts. 49, IX, e 71, I, da CF) e de administração (art. 5º, XXXIV, "c", da CF). É da essência da gestão de bens, direitos e serviços alheios o dever de prestar contas.

Com a Administração Pública não poderia ser diferente: trata-se da prestação de contas sobre a gestão de um patrimônio pertencente à coletividade.

O dever de prestar contas alcança não só os administradores de entidades e órgãos públicos, como também entidades paraestatais ou até mesmo particulares que recebam subvenções. A regra é universal: quem quer que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deve prestar contas (art. 70, parágrafo único, da CF).

3. Uso e abuso de poder

A Constituição Federal (art. 1º) impõe que a Administração somente atue nos estritos limites da legalidade. Quando a autoridade, embora competente para a prática do ato, ultrapassa os limites de sua atribuição (excesso de poder) ou se desvia das finalidades administrativas (desvio de finalidade), ocorre abuso de poder.

3.1 - Excesso de poder

Ocorre quando a autoridade vai além do permitido e exorbita no uso de suas atribuições administrativas.

Excesso de poder não se confunde com desvio de finalidade.

No desvio de finalidade, o ato administrativo é ilegal; portanto, nulo. No excesso de poder, o ato praticado não é nulo por inteiro: prevalece naquilo que não exceder.

3.2 - Desvio de poder ou desvio de finalidade

Ocorre quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos **ou** com finalidade diversa daquela expressa pela lei ou exigida pelo interesse público.

É um vício que pode ser atacado por meio de ação popular (art. 2º, parágrafo único, "d" e "e", da Lei 4.717/1965) e mandado de segurança (art. 5º, LXIX, da CF e Lei 1.533/1951), constituindo também abuso de autoridade (Lei 4.898/1965).

4. Poderes administrativos

Os poderes administrativos nascem com a Administração e constituem instrumentos necessários para atingir a finalidade do Estado e, por conseguinte, da própria Administração, que é o bem comum. São eles:

4.1 - Poder vinculado

Alguns doutrinadores apontam o poder vinculado como aquele cujos requisitos (competência, forma, finalidade, motivo e objeto) estão previamente estabelecidos na lei. A norma legal condiciona a expedição do ato aos dados constantes de seu texto. É a lei que regula o comportamento a ser seguido pela Administração.

Para outros estudiosos, o poder vinculado não é exatamente um "poder", mas uma espécie de restrição, porque a atuação vinculada reflete uma imposição ao administrador.

4.2 - Poder discricionário

É a faculdade conferida à autoridade administrativa para, em certas circunstâncias, optar, dentre várias soluções possíveis, por aquela que melhor atenda ao interesse público, de acordo com critérios de conveniência e oportunidade. Em resumo, representa a liberdade que o administrador possui dentro dos limites estabelecidos pela lei.

4.3 - Poder hierárquico

Hierarquia na Administração Pública pressupõe a ascendência natural, em função de atribuições inerentes ao cargo, do chefe sobre seu subordinado. Pressupõe distribuir e escalonar, no âmbito da Administração Pública, as diversas competências administrativas, numa relação de subordinação e de crescente responsabilidade.

Do poder hierárquico decorrem faculdades para o superior, tais como:

- Dar ordens e fiscalizar seu cumprimento.
- Delegar e avocar atribuições, isto é, tanto atribuir funções a outrem como chamar a si funções originariamente atribuídas a um subordinado.
- Rever atos de inferiores, a fim de mantê-los ou invalidá-los, de ofício ou por provocação do interessado. A revisão hierárquica é possível enquanto o ato não se tornou definitivo para a Administração ou não criou direito subjetivo para o interessado.
- Decidir conflitos de atribuições (choque de competência).

Não existe hierarquia no Judiciário e no Legislativo em suas funções essenciais. A hierarquia é privativa da função executiva.

4.4 - Poder disciplinar

É o poder atribuído a autoridades administrativas, com o objetivo de apurar e punir faltas funcionais. Abrange somente as infrações relacionadas ao serviço. O poder de aplicar a pena é um poder-dever, ou seja, o superior não pode ser condescendente na punição, podendo incorrer em crime previsto no Código Penal (art. 320).

4.5 - Poder regulamentar (ou normativo)

É o poder conferido aos chefes do Executivo para editar decretos e regulamentos, com a finalidade de oferecer fiel execução à lei, ou completá-la, se for o caso.

Ao poder regulamentar não cabe contrariar a lei, sob pena de sofrer invalidação. Seu exercício somente pode-se dar em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites que ela impuser.

4.6 - Poder de polícia

Doutrinariamente, é o poder conferido à Administração para condicionar e restringir o exercício de direitos e atividades dos particulares em nome dos interesses da coletividade. Essa é uma definição construída pela doutrina.

Existe, no entanto, uma definição legal do poder de polícia que também surge como fato gerador do gênero tributo: a taxa. Está prevista no art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), que assim dispõe:

> "**Art. 78.** Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.
> **§ único.** Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder."

a) Polícia Administrativa x Polícia Judiciária

O poder de polícia pode ser exercido pela polícia administrativa ou polícia judiciária. Ambas se enquadram no âmbito da função administrativa, ou seja, representam atividades de gestão de interesses públicos.

Veja, no quadro abaixo, as diferenças entre uma e outra.

POLÍCIA ADMINISTRATIVA	POLÍCIA JUDICIÁRIA
Atua sobre bens, direitos e atividades.	Atua sobre pessoas.
Direito Administrativo.	Direito Penal/Processual.
Inicia e encerra sua atividade na Administração.	Inicia na Administração e prepara a atuação dos órgãos jurisdicionais.
Qualquer setor em que as normas de polícia se fazem sentir. **Exemplos:** Polícia Rodoviária, Polícia Militar etc.	É privativa de corporações especializadas. **Exemplos:** Polícia Civil e Polícia Federal.

b) Abrangência do poder de polícia

Seu âmbito de incidência é amplo. Pode-se dizer que, onde houver relevante interesse da coletividade ou até mesmo do Poder Público, há de haver o poder de polícia para dar provimento a tais interesses.

c) Limites do poder de polícia

Encontrados no próprio princípio da legalidade, uma vez que o setor encarregado de exercer o poder deve possuir regulamentação legal, embora os atos materiais e administrativos em sua maioria guardem certa margem de liberdade.

Alguns doutrinadores costumam indicar regras a serem observadas pela polícia administrativa, a fim de não eliminar os direitos individuais:

Necessidade	O poder de polícia só deve ser adotado para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbação ao interesse público.
Proporcionalidade	É a exigência de relação entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado.
Eficácia	A medida deve ser adequada para impedir o dano ao interesse público.

d) Atributos do poder de polícia

- **Discricionariedade:** traduz-se na opção legítima que a Administração Pública tem de escolher o melhor momento para agir, o meio de atuação necessário e a sanção que mais se enquadra para atingir o fim desejado.

Cabe ressaltar que o ato de polícia é, em princípio, discricionário, mas passará a ser vinculado se a norma legal que o rege estabelecer o modo e a forma de sua realização. Nesse caso, a autoridade só poderá praticá-lo validamente atendendo a todas as exigências da lei ou regulamento pertinente.

- **Autoexecutoriedade:** é prerrogativa que tem a Administração Pública de praticar e executar o ato, por meios próprios, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.
  A doutrina costuma dividir a autoexecutoriedade em dois aspectos: exigibilidade e executoriedade.
  Pela exigibilidade, a Administração se utiliza de meios indiretos de coação, tais como a multa ou a impossibilidade de licenciamento do veículo se não houver adimplemento das multas de trânsito.
  Pela executoriedade, a Administração se utiliza de meios diretos de coação, como a apreensão de mercadorias, destruição de alimentos nocivos, embargo de obra, interdição de estabelecimentos, como forma de execução forçada, podendo, inclusive, utilizar-se da força pública para assegurar o cumprimento de sua decisão.
  A cobrança de multas representa uma exceção à autoexecutoriedade do poder de polícia, pois só se efetiva mediante processo de execução fiscal após inscrição na dívida ativa (Lei 6.830/1980, art. 2º).
  Ademais, a autoexecutoriedade depende de expressa autorização legal ou que se trate de medida urgente, sem a qual poderá ocasionar prejuízo maior ao interesse público.
  Com efeito, se o particular se sentir prejudicado em seus direitos, poderá reclamar, pela via adequada, ao Judiciário, que intervirá oportunamente para a correção de eventual ilegalidade administrativa ou fixação da indenização que for cabível.

- **Coercibilidade:** implica a imposição coativa das medidas ou decisões adotadas pela Administração ao administrado, admitindo o emprego da força – se houver oposição do infrator – dentro dos limites da legalidade.
  Não existe ato de polícia facultativo para o particular: todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial.

4.7 - Meios de atuação

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles (2005, p. 138), no exercício do poder de polícia, a Administração age preventivamente não só por meio de ordens e proibições, mas, sobretudo, por meio de normas limitadoras e sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, estabelecendo as denominadas limitações administrativas (obrigação de fazer, de não fazer, de deixar fazer, de suportar).

4.8 - Sanções

Como sanções decorrentes de atos de fiscalização do poder de polícia estão: a demolição de construção, a interdição de atividade, a inutilização de bens privados, a cassação de patentes e tudo o mais que houver de ser impedido em defesa da moral, da saúde e da segurança pública, bem como da segurança nacional, ou seja, em benefício do interesse coletivo, desde que estabelecidos em lei ou regulamento.

Essas sanções são impostas e executadas pela própria Administração em procedimentos administrativos compatíveis com as exigências do interesse público.

Agentes públicos

1. Conceito de agente público

Vários são os conceitos utilizados pela doutrina para designar aqueles que, com ou sem vínculo empregatício, agem em nome do Estado.

Para Hely Lopes Meirelles (2005, p. 75), são considerados agentes públicos "todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal".

A professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009) diz que é agente público "toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta".

Ensina Diógenes Gasparini (2006, p. 139): "Os agentes públicos podem ser definidos como todas as pessoas físicas que sob qualquer liame jurídico e algumas vezes sem ele prestam serviços à Administração Pública ou realizam atividades que estão sob sua responsabilidade".

2. Classificação

O agente público é considerado um gênero, do qual são espécies:

2.1 - Agentes políticos

A doutrina diverge na conceituação dos agentes políticos.

Para Meirelles (2005, p. 76), os agentes políticos são os componentes do governo em seus primeiros escalões e exercem atribuições constitucionais. Podem ser eleitos, nomeados ou designados. Ocupam os cargos dos órgãos independentes (que representam os poderes do Estado) e dos órgãos autônomos (que são os auxiliares imediatos dos órgãos independentes).

Exemplos: presidente da República, ministros, secretários de Estado, senadores, governadores, deputados, prefeitos, juízes, membros do Ministério Público, membros dos Tribunais de Contas etc.

Para Bandeira de Mello (2008, p. 245), são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, são os que compõem o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado. Para o autor, são agentes políticos apenas o presidente da República, os governadores, prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos chefes do Executivo, isto é, os ministros e secretários das diversas pastas, bem como os senadores, deputados federais e estaduais e os vereadores.

Di Pietro (2009, p. 511) prefere a última conceituação, já que a ideia de agente político liga-se, indissociavelmente, à de governo e à de função política.

2.2 - Agentes administrativos

São aqueles que se vinculam à Administração Pública Direta ou Indireta por meio de relações profissionais. São eles:

- **Servidores públicos:** ocupam cargo público e, em regra, estão sujeitos ao regime estatutário.
- **Empregados públicos:** ocupam emprego público. Ingressam no cargo por meio de concurso e estão sujeitos ao regime celetista.
- **Contratados temporários:** exercem função por tempo determinado, para atender a situações de excepcional interesse público.

2.3 - Particulares em colaboração com o Poder Público

Agentes honoríficos

São aqueles convocados ou nomeados para prestar serviços de natureza transitória, sem vínculo empregatício e, em geral, sem remuneração, como jurados e mesários eleitorais.

Agentes delegados

São particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço públicos e os realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado.

Exemplos: concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos.

Agentes credenciados

Representam a Administração em determinado ato ou exercem atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante. Exemplos: representantes internacionais, um médico credenciado para atender a população em determinado acontecimento.

Atos administrativos

1. Introdução

O estudo do ato administrativo parte de sua inserção na teoria geral do Direito, com as distinções entre ato jurídico e fato jurídico.

- **Fato jurídico:** é um acontecimento material involuntário (pode ser ordinário: nascimento, morte; **ou** extraordinário: caso fortuito, força maior), que produz efeitos no mundo jurídico.
- **Ato jurídico:** é uma manifestação de vontade destinada a produzir efeitos jurídicos.
- **Fato administrativo:** é o acontecimento material da Administração, que produz consequências jurídicas, como a desapropriação de bens privados, a apreensão de mercadorias. Até fenômenos naturais, quando repercutem na esfera administrativa, constituem fatos administrativos.
  Exemplo: uma enchente que inutiliza equipamentos pertencentes ao serviço público.

Ressalte-se que, quando o fato administrativo não produz qualquer efeito jurídico no Direito Administrativo, é chamado de **fato da Administração**.

2. Conceito de ato administrativo

Diferentemente do fato administrativo, o ato administrativo caracteriza-se como uma manifestação unilateral da Administração, preordenada à produção de efeitos jurídicos. De acordo com Meirelles (2005, p. 149):

> "É a manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigação aos administrados ou a si própria."

O ato de direito privado (civil ou comercial) praticado pela Administração não lhe dá a prerrogativa de superioridade em relação ao particular; ela se nivela com ele, abrindo mão de sua supremacia de poder. Ocorre, por exemplo, quando emite um cheque ou assina uma escritura pública de compra e venda, sujeitando-se em tudo às normas do Direito Privado, inclusive às regras que antecedem o negócio jurídico almejado, tais como autorização legislativa, avaliação, licitação, entre outras. Por essa razão, a Administração não pode alterar, revogar, anular nem rescindir unilateralmente os atos de direito privado: dependerá sempre da concordância da outra parte ou da via judicial cabível.

As ações correspondentes devem ser propostas no juízo privativo da Administração interessada, ou seja, o foro eleito para dirimir conflitos deverá ser, sempre, o da Administração.

A prática de atos administrativos cabe normalmente aos órgãos executivos, mas as autoridades

judiciárias e as mesas legislativas também os praticam quando, por exemplo, ordenam seus serviços, dispõem sobre seus servidores ou expedem instruções sobre matéria de sua competência privativa, estando, portanto, sujeitas a toda a disciplina dos atos administrativos praticados pela Administração Pública (requisitos, atributos, extinção etc.).

3. Elementos ou requisitos do ato administrativo

Parte da doutrina emprega a expressão "elementos", outra parte prefere utilizar a expressão "requisitos". De uma forma ou de outra, o importante é saber que todos são pressupostos necessários para a existência e a validade do ato administrativo.

A doutrina dominante aponta cinco elementos ou requisitos dos atos administrativos: competência, forma, finalidade, motivo e objeto.

Competência – Forma – Finalidade

São elementos ou requisitos sempre vinculados em qualquer ato administrativo, mesmo naqueles chamados discricionários. A lei não oferece qualquer margem para a apreciação do administrador, que está preso a seu conteúdo legal.

Motivo – Objeto

Esses requisitos podem vir predeterminados rigorosamente na lei, ou não. Quando estão, ocorre o ato vinculado. Quando não, dá-se o ato discricionário.

3.1 - A competência

A competência é o primeiro requisito de validade do ato administrativo. É a atribuição para a prática do ato, isto é, o poder legal conferido ao agente público para praticar o ato. É **intransferível** (não se transfere a outro órgão) e **improrrogável** (não se transmuda, ou seja, um órgão que não é competente não poderá vir a sê-lo superveniente). Entretanto, pode haver a delegação e a avocação de competências, sendo, em regra, esses institutos resultantes da hierarquia.

Vícios relativos ao sujeito

Há duas categorias de vícios: de incompetência e de incapacidade.

O vício de incompetência está previsto no art. 2º, parágrafo único, "a", da Lei 4.717/1965: "A incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou.".

Os principais vícios quanto à competência são: **usurpação de função** (art. 328 do Código Penal); **função de fato** (ocorre quando a pessoa que pratica o ato está irregularmente investida no cargo, emprego ou função); **excesso de poder.**

Além dos vícios de incompetência, existem os de **incapacidade**, previstos no Código Civil, arts. 3º e 4º, e na Lei 9.784/1999, arts. 18 e 20.

No que se refere aos vícios de incapacidade previstos na Lei 9.784/1999, estão o impedimento e a suspeição. O impedimento gera a presunção absoluta de incapacidade, razão pela qual o agente público fica proibido de atuar no processo, devendo obrigatoriamente comunicar o fato à autoridade competente, sob pena de ser responsabilizado. A suspeição gera uma presunção relativa de incapacidade, razão pela qual o vício fica sanado se não for arguido pelo interessado no momento oportuno.

3.2 - A forma

Conforme José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 105), é o meio pelo qual se exterioriza o ato. Em regra, exige-se a forma escrita para a sua prática. Para Di Pietro (2009, p. 208), excepcionalmente, admitem-se ordens verbais ou por gestos, apitos, sinais luminosos (como são utilizadas no trânsito). A forma como requisito de existência e validade do ato administrativo, se estabelecida em lei e não observada, gera sua nulidade.

Vícios relativos à forma

Como garantia do princípio da legalidade e da segurança jurídica, a forma deve ser rigorosamente respeitada. Caso não seja observada, ocorre um ato ilegal; portanto, nulo.

Seu vício, previsto no art. 2º, parágrafo único, "b", da Lei 4.717/1965, "consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato".

3.3 - A finalidade

O ato deve alcançar a finalidade expressa ou implicitamente prevista na norma que atribui competência ao agente para a sua prática.

Para Di Pietro (2009, pp. 209-210), a finalidade pode ter dois sentidos:

- **Em sentido amplo:** sempre corresponde à consecução de um resultado de interesse público, ou seja, o ato administrativo tem de ter sempre finalidade pública.
- **Em sentido estrito:** é o resultado específico que cada ato deve produzir conforme definido na lei, ou seja, a finalidade do ato administrativo é sempre a que decorre explícita ou implicitamente da lei.

Vícios relativos à finalidade

Visto que a finalidade pode ter duplo sentido (amplo e estrito), pode-se dizer que ocorre o desvio de finalidade quando o agente pratica o ato com inobservância do interesse público ou com objetivo diverso daquele previsto explícita ou implicitamente na lei.

3.4 - O motivo

O motivo constitui as razões (pressupostos) de fato e de direito que levam à prática do ato. Pressuposto de fato corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato; o pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato.

Em alguns casos, esses motivos já estão traçados na lei, sem margem de liberdade para o administrador: é **o motivo vinculado**. Em outros, a lei confere ao administrador certa margem de liberdade, sendo o motivo, assim, **discricionário**.

A efetiva existência do motivo é sempre um requisito para a validade do ato. Se o administrador invoca determinados motivos, a validade do ato fica subordinada à efetiva existência desses motivos. **É a teoria dos motivos determinantes.** Em outras palavras, se a Administração motiva o ato mesmo que a lei não exija sua motivação, ele só será válido se os motivos forem verdadeiros.

Além disso, motivo não se confunde com motivação. O motivo é um fato, um dado real e objetivo que autoriza ou impõe a pratica do ato. Já a motivação é a exposição dos motivos, sua demonstração por escrito. O ato sem motivo é nulo; o ato sem motivação só será nulo se esta for obrigatória.

Vícios relativos ao motivo

Para o ato administrativo, a inexistência de um motivo atribuível à Administração ao cuidar do interesse público configura vício insanável, pela inexistência, exatamente, de interesse público que determine sua finalidade.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 228), além da hipótese de inexistência, há a falsidade do motivo, que também torna o ato nulo. A autora cita como exemplo o seguinte caso: se a Administração pune um funcionário (servidor), mas este não praticou nenhuma infração, o motivo é inexistente; porém, se ele praticou infração diversa, o motivo é falso.

3.5 - O objeto

É o conteúdo do ato, ou seja, é o que ele prescreve ou dispõe. Permite-se notar que, nesse requisito, a Administração manifesta seu poder e sua vontade ou atesta simplesmente situações preexistentes; ele só existe quando produz efeito jurídico, ou seja, quando, em decorrência dele, nasce, extingue-se, transforma-se determinado direito (Meirelles, 2005, p. 154).

Vícios relativos ao objeto

A ilicitude do objeto configura-se quando ele está em desacordo com as normas jurídicas pertinentes (isto é, viola uma lei, regulamento ou outro ato) ou, então, quando não corresponde ao interesse público que motivou a declaração de vontade.

⚠ Atenção:

Motivo e objeto, nos chamados atos discricionários, caracterizam o MÉRITO ADMINISTRATIVO.

4. Mérito administrativo

Corresponde à esfera de discricionariedade reservada ao administrador, ou seja, o mérito administrativo parte da análise da valoração dos motivos e da escolha do objeto, quando a Administração encontra-se devidamente autorizada a decidir sobre a conveniência e a oportunidade do ato administrativo.

5. Atributos ou privilégios dos atos administrativos

A palavra "atributo" significa "qualidade própria" que, nesse caso, é aquela outorgada pelo ordenamento jurídico ao ato administrativo, em decorrência do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Esses atributos ou privilégios não se apresentam em todos os atos administrativos, mas somente naqueles regidos pelo Direito Público e que tenham por finalidade condicionar ou restringir a situação jurídica dos administrados ou impor-lhes obrigações.

5.1 - Presunção de legitimidade

Esse atributo diz respeito à conformidade do ato com a lei. Decorre do princípio da legalidade, sendo, portanto, todo ato administrativo presumidamente legítimo, assim como todos os fatos alegados

para a prática do ato são presumidamente legais (morais) e verdadeiros (presunção de veracidade).

Essa presunção, porém, é relativa *(juris tantum)*, pois cabe prova em contrário. Caberá ao particular que apontar o vício do ato demonstrar tal irregularidade.

A presunção de legitimidade é conferida ao ato até o momento em que for declarada sua nulidade. Não obstante os atos administrativos gozarem dessa presunção, faz-se necessário que a Administração motive sempre o ato, para fins de controle de legalidade.

5.2 - Autoexecutoriedade

É a possibilidade que tem a Administração de, por seus próprios meios, exigir o cumprimento das obrigações impostas aos administrados, independentemente de autorização judicial.

Ou seja, é o atributo pelo qual o ato administrativo pode ser posto em execução pela própria Administração, sem necessidade de intervenção do Poder Judiciário, como ensina Di Pietro (2009, p. 200).

A autoexecutoriedade não está presente em todos os atos administrativos, mas apenas quando permitida por lei ou quando necessária para atender a situações urgentes, como a interdição de um estádio de futebol que represente riscos para o público.

Isso não impede o administrado de recorrer ao Judiciário para se insurgir contra o uso da autoexecutoriedade. É possível, inclusive, que por meio de medidas preventivas (mandado de segurança preventivo, ações cautelares, antecipação de tutela), o executado evite que se realize o ato ou, mesmo após sua prática, ingresse em juízo pedindo a reconstituição do estado anterior e as indenizações cabíveis.

5.3 - Imperatividade

É o atributo pelo qual os atos administrativos se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância (Di Pietro, 2009, p. 200).

Denominado "poder extroverso da Administração", esse atributo não está presente em todos os atos administrativos, mas somente naqueles que impõem uma obrigação ao administrado, como os que decorrem do poder de polícia e do poder hierárquico, e os que regulam condutas gerais e abstratas. Nos atos enunciativos (certidões, atestados, pareceres) e nos que conferem direitos aos administrados (licença, autorização, permissão), a imperatividade não existe.

5.4 - Exigibilidade

De acordo com a doutrina da professora Di Pietro (2009, pp. 200-201), é a possibilidade de a Administração, coercitivamente, exigir o cumprimento da obrigação imposta ao administrado, utilizando-se de meios indiretos, como a multa, para induzir o acatamento de seus atos.

A exigibilidade permite que a Administração Pública objetive o cumprimento efetivo da obrigação por ela estabelecida, socorrendo-se ou não da interferência do Poder Judiciário.

As determinações para que o particular construa muro no alinhamento da rua ou pode árvores cujos galhos ameaçam a segurança da rede elétrica, assim como a dissolução de passeatas com o fim de resguardar o interesse da coletividade, são exemplos de atos que possuem esse atributo. Nesses casos, a Administração não necessita da participação do Judiciário para seu cumprimento.

Outras vezes, contudo, a Administração deve trilhar procedimento previamente estabelecido na lei, que exige o trânsito pelo Judiciário. É o caso de um tributo que, não pago pelo administrado, exige que a Administração promova a competente execução fiscal.

5.5 - Tipicidade

É o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados, ou seja, para cada finalidade que a Administração pretende alcançar existe um ato definido em lei.

Conforme ensina Di Pietro (2009, pp. 201-202), esse atributo representa uma garantia para o administrado, pois impede que a Administração pratique atos dotados de imperatividade e executoriedade, vinculando unilateralmente o particular sem que haja previsão legal; e também fica afastada a possibilidade de ser praticado ato totalmente discricionário, pois, ao prever o ato, a lei já define os limites em que a discricionariedade poderá ser exercida.

6. Classificação dos atos administrativos

O texto a seguir inclui os principais itens dentre a classificação elaborada por Meirelles (2005, p. 163).

6.1 - Quanto ao alcance

Atos internos	São os destinados a produzir efeitos no recesso das repartições administrativas e, por isso mesmo, incidem, normalmente, sobre os órgãos e agentes da Administração que os expediram. **Exemplo:** licença concedida ao servidor para tratar de assuntos particulares.
Atos externos	São todos aqueles que alcançam os administrados, os contratantes e, em certos casos, os próprios servidores, provendo sobre seus direitos, obrigações, negócios ou conduta perante a Administração. **Exemplo:** licença para dirigir veículo automotor.

6.2 - Quanto aos destinatários

Atos gerais	Destinam-se a pessoas indeterminadas. **Exemplo**: o edital de um concurso público.
Atos individuais	Possuem destinatário certo, podendo haver, entretanto, pluralidade de destinatários. **Exemplo:** a nomeação.

6.3 - Quanto ao objeto

Atos de império	O Poder Público atua com supremacia sobre o administrado, coercitivamente e unilateralmente. **Exemplo:** atos de polícia (apreensão de bens).
Atos de gestão	São aqueles em que o Poder Público se coloca em situação de igualdade com o particular. **Exemplo:** locação de imóvel para funcionar repartição pública.
Atos de expediente	São todos aqueles que se destinam a dar andamento aos processos e papéis que tramitam nas repartições públicas. **Exemplo:** um visto do serventuário da justiça para andamento do processo.

6.4 - Quanto ao regramento

Atos vinculados	São os que possuem todos os requisitos predeterminados na lei, não oferecendo margem de escolha para apreciação do administrador. **Exemplo:** aposentadoria do servidor, nomeação de cargo efetivo.
Atos discricionários	Como vimos na página 23, existem dois requisitos (motivo e objeto) em que a lei oferece, na prática do ato, uma margem de opção ao administrador; desse modo, este deve fazer sua escolha de acordo com as razões de conveniência e oportunidade, mas sempre visando ao interesse público. **Exemplo:** autorização para portar arma de fogo.

6.5 - Quanto à eficácia

Ato válido	É o que provém de autoridade competente para praticá-lo e contém todos os requisitos necessários à sua eficácia.
Ato nulo	É o que nasce afetado por vício insanável ou defeito substancial. Não produz qualquer efeito válido.
Ato inexistente	É o que apenas tem aparência de manifestação regular da Administração. É o caso da exoneração de um servidor já falecido. Não pode produzir efeitos, pois o falecimento extingue a relação jurídica.

6.6 - Quanto à formação

Atos simples	Resultam da manifestação de vontade de um único órgão. **Exemplo:** nomeação, exoneração, demissão de um servidor.
Atos complexos	Resultam da manifestação de vontade de dois ou mais órgãos. **Exemplo:** nomeação de Ministro do STF (feita pela Presidência da República, mas depende de aprovação do Senado Federal).
Atos compostos	São praticados por um órgão, mas exigem a aprovação de outro órgão, isto é, um pratica o ato e o outro confirma, sem o que o ato não terá validade.

6.7 - Quanto à exequibilidade

Ato perfeito	É aquele que reúne todos os elementos necessários à sua exequibilidade ou operatividade, apresentando-se apto e disponível para produzir seus regulares efeitos.
Ato imperfeito	É aquele que se apresenta incompleto em sua formação ou carente de um ato complementar para tornar-se exequível e operante.
Ato pendente	É aquele que, embora perfeito, por reunir todos os elementos de sua formação, não produz efeitos, por não se verificar o termo ou a condição de que depende sua exequibilidade ou operatividade.
Ato consumado	É o que produziu todos os seus efeitos, tornando-se, por isso mesmo, irretratável ou imodificável.

7. Espécies de atos administrativos

As classificações expostas têm por base os conceitos elaborados pelo professor Hely Lopes Meirelles (2005, pp. 17-198).

7.1 - Atos normativos

São aqueles que contêm um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato é explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados.

Principais atos normativos são: decretos, regulamentos, instruções normativas, regimentos, resoluções, deliberações.

7.2 - Atos ordinatórios

São os que visam disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes. Emanam do poder hierárquico.

Dentre os atos ordinatórios, destacam-se: instruções, avisos, circulares, portarias, ordens de serviço, despachos, ofícios.

7.3 - Atos negociais

São todos aqueles que contêm uma declaração de vontade da Administração, apta a concretizar determinado negócio jurídico ou a deferir certa faculdade ao particular, nas condições impostas ou consentidas pelo Poder Público.

Exemplos que se enquadram nessa categoria: licenças, autorizações, permissões, aprovações, admissões, vistos, homologações, dispensas, renúncias.

7.4 - Atos enunciativos

São todos aqueles em que a Administração se limita a certificar ou atestar um fato ou emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem se vincular a seu enunciado.

Dentre os mais comuns estão: certidões, atestados, pareceres, apostilas.

7.5 - Atos punitivos

São os que contêm uma sanção imposta pela Administração àqueles que infringem disposições legais, regulamentares ou ordinatórias dos bens e serviços públicos. Visam punir e reprimir infrações administrativas ou condutas irregulares de servidores ou de particulares perante a Administração.

Exemplos: multas, interdições de atividade, destruições de coisas.

8. Invalidação/desfazimento do ato administrativo

A forma normal de extinção do ato administrativo é o esgotamento de seu conteúdo, ou seja, com o cumprimento de seus efeitos.

No entanto, existem vários casos de extinção do ato administrativo, entre eles:

8.1 - Revogação

É o ato pelo qual a Administração extingue um ato administrativo revestido de legitimidade, em razão de interesse público, buscando o bem-estar coletivo.

Os efeitos da revogação operam a partir de sua edição (*ex nunc*), respeitando os já produzidos, conforme Súmula 473/69, do STF:

Não podem ser revogados

- **Atos vinculados:** pois não existe margem para discricionariedade nesses atos.
- **Atos que exauriram seus efeitos:** se o ato já exauriu seus efeitos, não há que se falar em revogação, pois ela surte efeitos a partir de sua edição.
- **Atos que geraram direitos adquiridos:** conforme Súmula STF 473.
- **Meros atos administrativos:** pois seus efeitos decorrem de lei (exemplos: certidões, atestados).
- **Atos integrantes de procedimento administrativo:** pois a cada novo ato ocorre a preclusão do anterior.

8.2 - Anulação

É a extinção do ato administrativo por motivo de ilegalidade, feita pela Administração (autotutela) ou pelo Poder Judiciário, produzindo eficácia retroativa (*ex tunc*), pois deles não se originam direitos.

Com efeito, as súmulas 346 e 473 do STF traduzem o poder-dever que tem a Administração de anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais.

Acrescente-se que em alguns casos, quando terceiros de boa-fé são atingidos por atos nulos, a doutrina (Di Pietro, p. 232) reconhece a possibilidade de preservação de seus efeitos, de forma a garantir a estabilidade das relações jurídicas. Um exemplo bastante claro é o do agente público de fato (alguém que não ostenta regularmente a função pública) que praticou atos que atingiram terceiro de boa-fé. Estes efeitos devem ser preservados.

Por esse motivo, a aplicação da Súmula 473 do STF tem recebido temperamentos na jurisprudência, não sendo aplicável, quando possível, a convalidação ou, ainda, diante de situações consolidadas que não acarretaram efetiva lesão ao interesse público.

Ainda em matéria de anulação, vale lembrar a questão do prazo de que dispõe o Poder Público para anular seus atos. Em regra, pelo princípio da legalidade, a anulação pode ser feita a qualquer momento. Entretanto, é possível que haja exceção à regra se devidamente previsto em norma. Foi o que fez a Lei 9.784/1999, em seu art. 54, que diz o seguinte:

> "O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.".

8.3 - Convalidação ou sanatória

A convalidação é o processo de que se vale a Administração para aproveitar atos administrativos que possuam vícios sanáveis, de forma a confirmá-los no todo ou em parte.

Os efeitos retroagem (*ex tunc*).

A convalidação encontra amparo legal na Lei 9.784/1999, que assim se pronuncia em seu art. 55:

> "Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.".

8.4 - Cassação

Ocorre devido ao descumprimento das condições que deveriam ser atendidas pelo administrado. Possui efeitos *ex nunc* (não retroativo).

Exemplo: quando alguém que possui permissão para explorar serviço público descumpre uma das condições para a prestação desse serviço.

8.5 - Caducidade

Extinção do ato administrativo tendo em vista sua incompatibilidade com uma norma superveniente.

Exemplo: em decorrência de uma nova lei de zoneamento do município, o ato de permissão de uso de bem público imóvel destinado à exploração de parque de diversões torna-se incompatível com esse tipo de ocupação.

8.6 - Contraposição ou derrubada

É a retirada de um ato por exercício de competência diverso do que gerou o ato anterior, mas cujos efeitos são contrapostos aos daquele.

Exemplo: exoneração de um servidor, que aniquila os efeitos do ato de nomeação.

8.7 - Renúncia

Consiste na extinção dos efeitos do ato ante a rejeição pelo beneficiário de uma situação jurídica favorável de que desfrutava em consequência daquele ato.

Exemplo: a renúncia a um cargo de secretário de Estado.

Administração Pública brasileira

1. Conceito de Administração Pública

Em sentido amplo, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se forem da coletividade, realizar-se-á a Administração Pública.

Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da moral, visando ao bem comum (Meirelles, 2005, p. 84).

Para o doutrinador, a locução *Administração Pública* designa tanto pessoas e órgãos governamentais, como a atividade administrativa em si.

A Administração Pública, em sentido estrito, conforme ensina Di Pietro (2009, p. 49), pode ser analisada em dois sentidos:

- **Em sentido subjetivo, formal ou orgânico**: no sentido subjetivo, é o conjunto de órgãos, agentes e pessoas jurídicas que têm a incumbência de executar as atividades (funções) administrativas.
- **Em sentido objetivo, material ou funcional:** no sentido objetivo, significa a própria atividade administrativa (concreta e imediata) exercida pelo Estado (por seus órgãos e agentes) sob o regime de Direito Público, para a consecução dos interesses coletivos.

2. Modos de atuação da Administração Pública

A Administração Pública em sentido objetivo abrange o fomento, a polícia administrativa e o serviço público, sendo assim definidos com base na doutrina de Di Pietro (2009, pp. 54-57):

2.1 - Fomento

Abrange a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública, tais como auxílios financeiros ou subvenções por conta dos orçamentos públicos, financiamento sob condições especiais, favores fiscais que estimulem atividades consideradas particularmente benéficas ao progresso material do País e desapropriações que favoreçam entidades privadas sem fins lucrativos, que realizem atividades úteis à coletividade.

2.2 - Polícia administrativa

Compreende toda atividade de execução das chamadas limitações administrativas, que são restrições

impostas por lei ao exercício de direitos individuais em benefício do interesse coletivo, tais como ordens, notificações, licenças, autorizações, fiscalizações e sanções.

2.3 - Serviço público

Compreende toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer a necessidades coletivas, sob regime jurídico predominantemente público, abrangendo atividades que, por sua essencialidade ou relevância para a coletividade, foram assumidas pelo Estado, com ou sem exclusividade, tais como: serviço postal, serviços de telecomunicações, serviços e instalações de energia elétrica, serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia, serviços nucleares (art. 21 da CF).

3. Características da Administração Pública

- Exerce atividade politicamente neutra, normalmente vinculada à lei ou norma.
- Pratica atos administrativos (ou também conhecidos como de execução).
- É hierarquizada.
- Pratica atos com responsabilidade técnica e legal.
- Possui caráter instrumental.
- Poder de decisão tão somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva.

4. Natureza e fins da Administração

A natureza da Administração Pública é a de um *munus publico* para quem a exerce, isto é, a de um encargo de guarda, defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, impondo ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da moral administrativa que regem sua atuação, pois tais preceitos é que expressam a vontade do titular dos interesses administrativos (o povo) e condicionam os atos a serem praticados no desempenho do *munus publico* que lhe foi confiado (Meirelles, 2005, pp. 85-86).

Já os seus *fins* resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. O fim, e não sua própria vontade, é a regra a ser observada pelo agente público no desempenho da atividade administrativa, não podendo deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe nem renunciar total ou parcialmente ao poder (dever) que lhe foi atribuído. Ao descumprir ou renunciar a tais poderes, comete ato ilícito. No Direito Administrativo, configura o chamado ***desvio de finalidade***, podendo ser atacado por meio de ação popular e ação civil pública, entre outras (Meirelles, 2005, p. 86).

5. Administração Direta e Indireta

A execução das atividades (funções) administrativas engloba três situações fundamentais: a centralização, a desconcentração e a descentralização.

Pela **centralização**, o Estado executa suas tarefas diretamente por meio dos órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional.

A **desconcentração** é a repartição de funções no âmbito interno do próprio órgão ou entidade encarregada de executar um ou mais serviços. Na desconcentração não há quebra de hierarquia, não há criação de outras pessoas jurídicas, apenas a atribuição de determinadas competências que são distribuídas dentro de uma única pessoa jurídica.

Já na **descentralização** ocorre a distribuição de competências de uma para outra pessoa física ou jurídica. Pressupõe a existência de pelo menos duas pessoas, entre as quais as competências são divididas.

A descentralização administrativa ocorre por meio de outorga ou delegação. Há outorga quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por lei, a titularidade e a execução de determinado serviço público. Há delegação quando o Estado transfere, por contrato (concessão ou consórcio público) ou ato unilateral (permissão ou autorização), unicamente a execução do serviço, para que o ente delegado o preste à coletividade, em nome próprio e por sua conta e risco, mas nas condições e sob o controle do Estado.

6. Administração Pública desconcentrada centralizada direta

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 430), é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, ao qual foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado. Sua abrangência não se limita ao Executivo, apesar de ser este incumbido da função administrativa em geral. Alcança também o Legislativo e o Judiciário, pois precisam se organizar no desempenho de suas atividades típicas – normativa e jurisdicional.

É composto na esfera federal pela Presidência da República e pelos ministérios (Decreto-Lei 200/1967). Nas esferas estaduais, pelo princípio da simetria, estão a governadoria do Estado, os órgãos de assessoria ao governador e as secretarias estaduais com seus órgãos internos. E nas esferas municipais, as prefeituras e seus órgãos de assessoria ao prefeito, assim como as secretarias municipais com seus órgãos internos.

6.1 - Estruturação em órgãos

Necessariamente a Administração Pública centralizada deve utilizar-se de uma estrutura interna, em que se dividem atribuições e poderes, de modo a permitir a efetiva prestação de serviços e a materialização de sua função. Essa estrutura interna recebe o nome de *órgãos*.

6.2 - Conceito de órgãos públicos

São centros de competência despersonificados, criados por lei (art. 48, XI, da CF) e instituídos para o desempenho de funções estatais por intermédio de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem (*Teoria do Órgão*).

Conforme ensina o professor José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 12), a *Teoria do Órgão* foi instituída pelo jurista alemão Otto Gierke. De acordo com essa teoria, a vontade da pessoa jurídica deve ser atribuída aos órgãos que a compõem e não ao agente público que a representa.

6.3 - Classificação dos órgãos públicos

Hely Lopes Meirelles (2005, pp. 70-74) assim classifica os órgãos públicos:

Quanto à posição estatal

Independentes	São os órgãos originários da Constituição e representativos dos Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). Não possuem qualquer subordinação hierárquica e seus agentes são denominados *agentes políticos*. **Exemplos:** Congresso Nacional, Presidência da República.
Autônomos	São os órgãos localizados na cúpula da Administração; têm autonomia administrativa, financeira e técnica. Caracterizam-se como órgãos diretivos, com funções de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. **Exemplos:** Ministérios, Secretarias de Estado, Advocacia-Geral da União etc.
Superiores	São os que detêm poder de direção, controle, decisão e comando de assuntos de sua competência específica, mas sempre sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia mais alta. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira. **Exemplos:** Gabinetes, Secretarias-Gerais, Coordenadorias, Departamentos etc.
Subalternos	São órgãos subordinados hierarquicamente. Detêm reduzido poder decisório, pois se destinam basicamente à realização de serviços de rotina. **Exemplos:** Portarias e Seções de expediente.

Quanto à estrutura

Simples	São constituídos por um único centro de competência. **Exemplos:** Portaria, Agência da Secretaria da Receita.
Compostos	São aqueles que reúnem, em sua estrutura, outros órgãos menores, com função principal idêntica ou com funções auxiliares diversificadas. **Exemplos:** Secretaria de Educação (escolas – órgãos menores).

Quanto à atuação funcional

Singulares	São aqueles que atuam e decidem por meio de um único agente, que é seu chefe e representante. Podem ter vários auxiliares, mas só um representante. **Exemplos:** Governadorias dos estados, Prefeituras etc.
Colegiados	São todos aqueles que atuam e decidem pela manifestação conjunta e majoritária da vontade de seus membros. **Exemplo:** Tribunal.

7. Administração Pública descentralizada indireta

É o conjunto de entidades, criadas ou autorizadas por lei, que, vinculado à respectiva Administração Direta, tem o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada. Em regra, abrange o Poder Executivo federal, estadual e municipal.

De acordo com o Decreto-Lei 200/1967, compreende as seguintes entidades: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

7.1 - Autarquias

"As Autarquias são pessoas jurídicas de **Direito Público**, integrantes da Administração Indireta, **criadas por lei** para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam **próprias e típicas** do Estado" (Carvalho Filho, 2009, p. 444).

Destinam-se à execução de serviços públicos de natureza administrativa. Por desempenharem atividades típicas do Estado, a descentralização administrativa ocorre por meio de outorga.

Não possuem autonomia política para criar normas próprias. Porém, possuem autonomia administrativa.

Seus agentes são considerados servidores públicos, sujeitos às regras estatutárias da Lei 8.112/1990. Seus dirigentes são investidos de acordo com a lei que as criou.

Estão sujeitas a controles institucional, que visa mantê-las no estrito cumprimento de suas finalidades (tutela), judicial e financeiro, este exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. O controle administrativo é interno.

Possuem orçamento, patrimônio e receita próprios; imunidade tributária; impenhorabilidade e imprescritibilidade de bens; e não estão sujeitas à falência.

Exemplos: Bacen, CVM, Incra, Ibama, Detran.

7.2 - Agências reguladoras

Constituídas como autarquias de regime especial, integrantes da Administração Indireta, vinculadas (não subordinadas) ao Ministério competente. São agências com especialização técnica. Seus objetivos são, entre outros: regulamentar (dentro dos limites legais), fiscalizar e controlar atividades, de acordo com a respectiva área.

Exemplos: Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Essas agências reguladoras distinguem-se das demais autarquias por:

- serem dotadas de autonomia financeira, administrativa e poderes normativos complementares à legislação própria do setor;
- operarem como instância administrativa final nos litígios sobre matérias de sua competência;
- possuírem direção colegiada, sendo os membros nomeados pelo presidente da República, com aprovação do Senado Federal;
- seus dirigentes possuírem mandato com duração determinada.

7.3 - Fundações públicas

Com propriedade, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009) define a Fundação instituída (autorização legislativa) pelo Poder Público como: "o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de **direito público ou privado**, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na **ordem social**, com capacidade de autoadministração e mediante o controle da Administração Pública, nos limites da lei." .

Destinam-se às atividades de caráter social, tais como assistência social, assistência médica e hospitalar, educação e ensino, pesquisa e atividades culturais.

Possuem apenas autonomia administrativa, ou seja, auto-organização; estão sujeitas a controles institucional (finalístico, de tutela), judicial e financeiro, como ocorre com as autarquias.

O controle administrativo é interno.

Exemplos: Ipea, Fundação Nacional de Saúde, Funai.

7.4 - Empresas públicas

As empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta, criadas por autorização legal, sob qualquer forma (Ltda., S/A) e capital exclusivamente público, para que o governo exerça atividades gerais ou de prestação de serviços públicos (Carvalho Filho, 2009, p. 471).

Seus agentes são considerados empregados públicos.

É admitida a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da Administração Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que a maioria do capital votante permaneça de propriedade da União (art. 5º do Decreto-Lei 900/1969).

As empresas públicas têm por objeto o desempenho de atividades de caráter econômico ou de prestação de serviços públicos.

Cada uma de suas subsidiárias é instituída com o objetivo de se dedicar a um dos segmentos da entidade primária, sendo a subsidiária controlada pela primária e ambas, pelo Estado.

As empresas públicas estão sujeitas a controles institucional (finalístico, de tutela), judicial e financeiro. O controle administrativo é interno.

Possuem orçamento, patrimônio e receita próprios. Suas causas (processos) são de competência da Justiça Federal (quando se tratar de empresa federal). Nos demais casos, são de competência da Justiça Estadual.

Exemplos: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), Caixa Econômica Federal (CEF), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

7.5 - Sociedades de economia mista

Conforme Carvalho Filho (2009, p. 471), são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da Administração Indireta, criadas por autorização legal, sob a forma de sociedades anônimas, cujo controle acionário pertença ao Poder Público, tendo por objetivo, como regra, a exploração de atividades de caráter econômico ou a prestação de serviços públicos, não exclusivos do Estado.

Têm por objeto o desempenho de atividades de caráter econômico ou a prestação de serviços, assim como as empresas públicas.

Seu capital é formado pela composição de recursos públicos e privados, sendo o controle acionário pertencente ao Poder Público.

Estão sujeitas a controles institucional (finalístico, de tutela), judicial (legalidade), financeiro (exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas). O controle administrativo é interno.

Possuem orçamento, patrimônio e receita próprios.

Suas causas são de competência da Justiça Estadual, exceto quando a União intervém como assistente ou opoente.

Exemplos: Banco do Brasil, Petrobras.

7.6 - Agências executivas

A denominação *agência executiva* é um qualificativo atribuído às autarquias e às fundações da Administração Pública federal, por iniciativa do Ministério supervisor ao qual estão vinculadas, que tiverem com ele celebrado *contrato de gestão* e possuam plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional voltado para a melhoria da qualidade de sua gestão e para a redução de

custos (art. 51 da Lei 9.649/1998).

Diferentemente das agências reguladoras, as agências executivas têm por objetivos não a regulamentação, o controle e a fiscalização, mas sim a execução de atividades administrativas.

O contrato de gestão foi criado como uma das formas de materializar o princípio constitucional da eficiência (art. 37, § 8º, da CF), garantindo a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta.

8. Entidades paraestatais (terceiro setor)

São pessoas jurídicas de direito privado que não integram a estrutura da Administração Pública, mas que com ela mantêm, por razões diversas e por meio e formas diferenciadas, parcerias visando preservar o interesse público. São exemplos de entidades paraestatais:

8.1 - Organizações sociais

São pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades são dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, entre outras.

A parceria com a Administração Pública é concretizada por meio de um **contrato de gestão**, no qual constam as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social, bem como os incentivos que esta receberá do Estado (recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato).

8.2 - Serviços sociais autônomos

São instituídos por lei com personalidade jurídica de direito privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais. Não possuem finalidade lucrativa. Atuam ao lado do Estado em caráter de cooperação, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais.

Exemplos: Sesi, Sesc, Senai, Senac, Sebrae.

8.3 - Organizações da sociedade civil de interesse público

É outro qualificativo atribuído às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos (tanto para fundações como para associações), criado pela Lei 9.790/1999.

De acordo com o art. 3º dessa lei, dentre seus objetivos estão: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação; promoção gratuita da saúde; defesa, preservação e conservação do meio ambiente; e promoção do desenvolvimento sustentável.

Diferentemente das organizações sociais, a parceria é firmada por meio de *termo de parceria*, no qual deverão estar formalizados, de modo detalhado, os direitos e as obrigações dos pactuantes.

Responsabilidade civil extracontratual do Estado

A responsabilidade civil teve sua origem no âmbito do Direito Privado, em que a obrigação de indenizar deriva de um contrato.

No Direito Administrativo, denomina-se responsabilidade civil *extracontratual*, pois não decorre de um contrato. A responsabilidade extracontratual que aqui se evidencia importa no reparo que o Poder Público deverá oferecer ao lesado pelo dano que, voluntária ou involuntariamente, tenha lhe causado.

A responsabilidade civil do Estado é a obrigação imposta ao Poder Público de ressarcir os danos causados a terceiros por seus agentes, quando no exercício de suas atribuições.

1. Evolução da responsabilidade civil do Estado

a) Irresponsabilidade do Estado

Nos governos absolutos prevalecia a irresponsabilidade do Estado, uma vez que não era possível que o rei, representante do Estado, pudesse lesar seus súditos (*The king can do no wrong* – O rei não erra).

Seus agentes poderiam ser responsabilizados pessoalmente por atos ilícitos que viessem a cometer.

b) Teoria da responsabilidade com culpa

Previam-se dois tipos de atitude, que poderiam distinguir em que atos o rei poderia ou não ser responsabilizado. Quando o Estado praticasse *atos de gestão* em regime de igualdade com os particulares, amparados, portanto, no Direito Privado, estaria sujeito à responsabilidade civil. Entretanto, quando praticasse *atos de império*, ou seja, aqueles pelos quais desempenha prerrogativa de manutenção da ordem e do bem comum, assim como aqueles relacionados ao gerenciamento de seus bens e serviços, não havia a possibilidade de ser responsabilizado.

Diante da dificuldade em distinguir na prática tais situações, adotou-se a teoria civilista da culpa ou culpa administrativa.

c) Teoria da culpa administrativa

O Estado respondia pelos danos causados a terceiros, mediante a inexistência do serviço, se o serviço não foi prestado e causou prejuízo, se o serviço foi prestado de forma deficiente e causou prejuízo.

d) Teoria da responsabilidade objetiva

Independe da prova de dolo ou culpa do agente. Apresenta duas modalidades:

- **Teoria do risco administrativo:** o Estado indeniza independentemente de dolo ou culpa do agente; porém, deve a vítima comprovar o nexo causal entre a ação ou a omissão do Estado e o dano sofrido. Essa teoria admite excludente ou atenuante de responsabilidade, como culpa da vítima, culpa concorrente, caso fortuito ou força maior.

- **Teoria do risco integral:** é a modalidade extremada da teoria do risco administrativo. Por essa teoria, o Estado deve indenizar os danos causados a terceiros, não podendo alegar nenhum excludente ou atenuante de responsabilidade.

Há doutrinadores que não admitem a existência dessa teoria em nosso ordenamento jurídico. Porém, a Constituição Federal, em seu art. 21, XXXIII, "a", diz que "a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa".

2. A responsabilidade civil do Estado na CF/1988

Diz o art. 37, § 6º: "As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa".

Por meio desse dispositivo, com auxílio da jurisprudência e da doutrina, o ordenamento jurídico brasileiro adotou a responsabilidade civil extracontratual do Estado, na modalidade *risco administrativo*, segundo a qual o Estado responde **objetivamente** pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, independentemente de dolo ou culpa, bastando apenas que se comprove o nexo de causalidade entre a ação ou omissão do Estado e o dano sofrido pelo administrado.

O ônus da prova não cabe à vítima e sim ao Estado, devendo a vítima apenas provar o nexo de causalidade. Cabe ação regressiva do Estado contra o agente, mas, como sua responsabilidade é **subjetiva**, o Estado deverá comprovar sua conduta dolosa ou culposa.

3. Excludentes ou atenuantes da responsabilidade

- **Culpa exclusiva da vítima:** inexiste responsabilidade do Estado.
- **Culpa concorrente:** o Estado e o lesado contribuem para o resultado danoso. Desse modo, a indenização do Estado deverá atingir apenas o limite dos prejuízos que tenha causado, arcando o lesado com o restante.
- **Caso fortuito e força maior:** fatos imprevisíveis que fogem ao controle do Estado e das pessoas. Há divergência na doutrina em relação à caracterização de cada um, pois alguns entendem que caso fortuito são eventos produzidos pela natureza (um terremoto ou uma inundação, por exemplo) e força maior, o acontecimento originário da vontade humana (por exemplo, uma greve). Outros já falam que é exatamente o contrário, considerando a força maior os eventos produzidos pela natureza e caso fortuito decorrente de ato humano. Nesses casos, como são imprevisíveis e inevitáveis, inexiste a responsabilidade do Estado.

4. Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos

Em regra, dos atos legislativos não decorre responsabilidade do Estado. Entretanto, podem surgir situações específicas, tais como leis inconstitucionais, que durante sua vigência e eficácia venham a causar dano; ou leis de efeitos concretos (aquelas que atingem uma categoria de pessoas ou número exíguo de pessoas), podendo o lesado responsabilizar o Estado a fim de obter indenização pelos prejuízos sofridos.

5. Responsabilidade civil do Estado por atos jurisdicionais

Em regra, a responsabilidade do Estado não se aplica aos atos praticados pelo Poder Judiciário. Porém, como garantia fundamental estabelecida no art. 5º, LXXV, da CF, o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, bem como aquele que ficar preso além do tempo fixado na sentença.

6. A reparação do dano

A existência de dano indenizável, quantificado e detalhado em sua expressão econômica, é requisito indispensável para a reparação do prejuízo decorrente da lesão que empenha a responsabilidade civil do Estado, ou seja, inexiste obrigação se não puder ser identificado o dano, pois é exatamente dele que resulta o dever de indenizar do Estado.

O dano indenizável deve decorrer de ato ou omissão, atividades, coisas ou fatos imputáveis ao Estado (nexo de causalidade), lícitos ou ilícitos, sem ocorrência de excludentes de responsabilidade. Também não basta que o dano seja certo e real. Para que seja indenizável, é necessário que a ordem jurídica reconheça o direito lesado e o direito do indivíduo a seu ressarcimento.

a) Meios de reparação do dano e ação de indenização

A reparação do dano causado pela Administração a terceiros dá-se de duas formas: administrativa (amigável) ou judicialmente.

Se for proposta no âmbito administrativo, o lesado formulará reclamação administrativa com pedido indenizatório junto ao órgão competente da pessoa jurídica civilmente responsável, formando assim o processo administrativo no qual os interessados se manifestarão, produzirão provas e chegarão a um resultado final sobre o pedido. Se não houver acordo, caberá ao lesado propor a adequada ação de indenização perante a Fazenda Pública.

b) Prescrição

O direito do lesado à reparação dos prejuízos tem natureza obrigacional e pessoal. Portanto, como qualquer direito subjetivo, não pode ser objeto da inércia de seu titular, sob pena de prescrição, isto é, de perda do direito de ação.

União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como suas autarquias e fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, gozam da prescrição quinquenal, ou seja, o prazo de 5 anos contados a partir do fato danoso.

c) Direito de regresso (ação regressiva)

De acordo com o sistema constitucional da responsabilidade objetiva do Estado, este indenizará o dano causado ao particular desde que seja configurado o nexo entre a ação ou omissão do Estado e o prejuízo sofrido pelo administrado.

Quando identificado o agente causador do dano, caso este tenha agido com dolo ou culpa, o Estado deve promover o ressarcimento ao erário das despesas havidas com a mencionada indenização, intentando ação regressiva contra o responsável.

A aplicação de tal medida pressupõe o trânsito em julgado de sentença que condenou a Administração ao pagamento da indenização, pois somente depois desse ato consuma-se o efetivo prejuízo da Administração Pública, ou após esse pagamento, nos casos de acordo (art. 2º da Lei 4.619/1965).

Controle da Administração Pública brasileira

1. Conceito

O controle da Administração Pública aparece ora como o poder-dever de fiscalização e revisão, ora como a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.

Em razão da amplitude do conceito, inúmeros são os critérios adotados pela doutrina para identificar as espécies de controle.

2. Espécies de controle

Hely Lopes Meirelles (2005, p. 660) e José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 895) especificam as espécies de controle conforme demonstrado a seguir.

2.1 - Quanto à extensão

- **Interno:** é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito de sua própria administração.
- **Externo:** ocorre quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela em que a conduta administrativa originou-se.
- **Externo popular:** é o que determina que as contas públicas fiquem durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, podendo ser questionadas por intermédio de mandado de segurança ou ação popular.

2.2 - Quanto ao momento em que se efetua

- **Prévio ou preventivo:** é exercido antes de se consumar a conduta administrativa, como ocorre com a aprovação prévia, por parte do Senado Federal, do presidente da República.
- **Concomitante:** acompanha a situação administrativa no momento em que ela se verifica. É o que ocorre, por exemplo, com a fiscalização de um contrato em andamento.
- **Posterior ou corretivo:** tem por objetivo a revisão de atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou somente confirmá-los. Abrange atos como os de aprovação, homologação, anulação, revogação ou convalidação.

2.3 - Quanto à natureza

- **Legalidade:** é o que verifica a conformidade da conduta administrativa com as normas legais que a regem.
- **Mérito:** é o que se consuma pela verificação da conveniência e da oportunidade da conduta administrativa. A competência para exercê-lo é da Administração e, em casos excepcionais, expressos na Constituição, é do Legislativo (art. 49, IX e X), mas nunca do Judiciário.

2.4 - Quanto ao órgão que o exerce

Controle administrativo

É exercido pelo Executivo. Pode ser exercido pelos órgãos administrativos do Legislativo e do Judiciário, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria (autotutela) ou mediante provocação.

Meios de controle

- **Fiscalização hierárquica:** é a exercida pelos órgãos superiores sobre os inferiores integrantes de uma mesma Administração. É meio de controle inerente ao poder hierárquico (autotutela).
- **Supervisão ministerial:** aplicável geralmente nas entidades de Administração Indireta vinculadas a um Ministério (Decreto-Lei 200/1967, art. 19). Observe-se que supervisão é diferente de subordinação. Nesse caso, trata-se de controle finalístico (tutela).
- **Recursos administrativos:** são meios hábeis que podem ser utilizados para provocar o reexame do ato administrativo pela própria Administração Pública. Em regra, o efeito é devolutivo, ou seja, devolve o exame da matéria à autoridade competente para decidir. Se for suspensivo, deve estar previsto em lei, pois, como o próprio nome já diz, suspende os efeitos do ato até a decisão do recurso, podendo ser atacado pelas vias judiciais somente se ocorrer omissão.
  Nesse sentido é a Súmula 429 do STF: "a existência de recurso administrativo com efeito suspensivo não impede o uso do mandado de segurança contra omissão da autoridade".
- **Direito de petição:** é o direito que toda pessoa tem, perante a autoridade administrativa, de defender seus direitos ou noticiar ilegalidade ou abuso de autoridade pública (art. 5º, XXXIV, da CF). No direito de petição, encontram-se os seguintes recursos:

1. Representação: constitui-se em denúncia de irregularidade feita perante a própria Administração, o Tribunal de Contas ou outros órgãos de controle, como um Ministério, por exemplo.
2. Reclamação administrativa: oposição expressa a atos da Administração que afetam direitos ou interesses legítimos do interessado. Está prevista no Decreto 20.910/1932. Caberá reclamação administrativa perante o Supremo Tribunal Federal quando ato administrativo contrariar enunciado de súmula vinculante ou que indevidamente a aplicar. Se a reclamação for julgada procedente, anulará o ato administrativo e determinará que outro seja proferido com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso (art. 103-A da CF).
3. Pedido de reconsideração: solicitação de reexame dirigida à autoridade que praticou o ato.
4. Recurso hierárquico próprio: por decorrer da hierarquia, deve ser dirigido à autoridade ou instância superior do mesmo órgão administrativo em que foi praticado o ato (Lei 9.784/1999).
5. Recurso hierárquico impróprio: dirigido à autoridade ou órgão estranho à repartição que expediu o ato recorrido, mas com competência julgadora expressa. Ocorre esse tipo de recurso impróprio no caso da reclamação administrativa, proposta perante o Supremo Tribunal Federal, pois é órgão diverso do qual a decisão foi emanada.
6. Revisão: é o recurso de que se utiliza o servidor público punido pela Administração, para reexame da

decisão, em caso de surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada ou de demonstrar sua inocência (em âmbito federal: art. 65 da Lei 9.784/1999 e art. 174 da Lei 8.112/1990).

Controle legislativo

É o exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Poder Executivo.

Formas de controle

- **Controle político:** tem por base a possibilidade de fiscalização sobre atos ligados às funções administrativa e organizacional dos poderes Executivo e Judiciário. A instauração de CPIs, a oitiva de testemunhas e indiciados, a competência do Congresso Nacional para sustar os atos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, V, da CF) e outros procedimentos apuratórios fazem parte do rol do controle político do Poder Legislativo (art. 58, § 3º, da CF).
- **Controle financeiro:** é o controle exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, sobre os atos do Executivo e do Judiciário (controle externo) e sobre a própria Administração (controle interno) no que se refere à gestão dos recursos públicos.

Áreas fiscalizadas

Contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta (art. 70 da CF):

> "**Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.".

- **Subvenções:** valores repassados pelo Poder Público para subsídio e incremento de atividades de interesse social, tais como assistências social, hospitalar e educacional.
- **Renúncia de receitas:** por meio da renúncia fiscal (perdão de dívidas).

Abrangência do controle

O controle abrange tanto os poderes constitucionais como qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (art. 70, parágrafo único, da CF).

Atribuições dos Tribunais de Contas

No controle externo da administração financeira e orçamentária e da gestão fiscal é que se inserem as principais atribuições dos Tribunais de Contas como órgãos independentes, mas auxiliares dos Legislativos e colaboradores dos Executivos (Meirelles, 2005, p. 700).

Salvo no tocante ao controle da gestão fiscal e na forma da Lei Complementar 101/2000, a atuação dos Tribunais de Contas deve ser *a posteriori*, não tendo apoio constitucional qualquer controle prévio sobre atos ou contratos da Administração Direta ou Indireta nem sobre a conduta de particulares que tenham

gestão de bens ou valores públicos, salvo as inspeções e auditorias *in loco*, que podem ser realizadas a qualquer tempo.

As atividades dos Tribunais de Contas expressam-se fundamentalmente em funções técnicas opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas, desempenhadas simetricamente tanto pelo Tribunal de Contas da União quanto pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que os tiverem (art. 75 da CF).

Controle judicial

É o poder de fiscalização que o Judiciário exerce especificamente sobre a atividade administrativa do Estado. Alcança, basicamente, os atos administrativos do Executivo, mas também examina os atos do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa. É vedado ao Judiciário apreciar o mérito administrativo. Seu papel restringe-se ao controle da legalidade e da legitimidade do ato impugnado.

Atos sujeitos a controle comum

Os atos sujeitos a controle judicial comum são os administrativos em geral. No sistema de jurisdição única brasileiro, consagrado pelo preceito constitucional de que não se pode excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito (art. 5º, inciso XXXV), a Justiça tem a faculdade de julgar todo ato de administração praticado por agente(s) de qualquer dos órgãos ou poderes de Estado. Sua limitação é apenas quanto ao objeto do controle, que há de ser unicamente a legalidade, sendo-lhe vedado pronunciar-se sobre conveniência, oportunidade ou eficiência do ato em exame, ou seja, sobre o mérito administrativo.

Enquanto os atos administrativos em geral expõem-se à revisão comum da Justiça, outros, por sua origem, fundamento, natureza ou objeto, ficam sujeitos a um controle especial do Poder Judiciário: são os chamados atos políticos, atos legislativos e atos *interna corporis*.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (2005, pp. 705-710), três são os atos sujeitos a controle especial:

1. Atos políticos

São os que, praticados por agentes do governo no uso de competência constitucional, fundam-se na ampla liberdade de apreciação da conveniência ou oportunidade de sua realização, sem se aterem a critérios jurídicos preestabelecidos. São atos governamentais por excelência, e não apenas de administração; também são atos de condução dos negócios públicos, e não simplesmente de execução de serviços públicos. Daí seu maior discricionarismo e, consequentemente, as maiores restrições para o controle judicial. Mas nem por isso afastam a apreciação da Justiça.

2. Atos legislativos

Os atos legislativos, ou seja, as leis propriamente ditas (normas em sentido formal e material), não ficam sujeitos à anulação judicial pelos meios processuais comuns, mas sim pela via especial da ação direta de inconstitucionalidade, bem como pela ação declaratória de constitucionalidade, tanto para leis em tese como para atos normativos. Somente pela via constitucional da representação de inconstitucionalidade (art. 102, inciso I, alínea "a") e por meio do processo especial estabelecido pela Lei 4.337/1964, promovido por pessoas e órgãos indicados (art. 103), é que o STF pode declarar a inconstitucionalidade da lei em tese ou de qualquer outro ato normativo.

3. Atos *interna corporis*

Os atos *interna corporis* das Câmaras também são vedados a revisão judicial comum. Em sentido

técnico-jurídico, *interna corporis* são apenas aquelas questões ou assuntos que se entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do plenário da Câmara. São exemplos: eleições internas, concessão de licenças.

Meios de controle

- **Ação popular (art. 5º, LXXIII, CF; Lei 4.717/1965):** objetiva a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural. A propositura cabe a qualquer cidadão (brasileiro) no exercício de seus direitos políticos.
- **Ação civil pública (art. 129, III, CF; Lei 7.347/1985):** visa proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros direitos difusos e coletivos; é ajuizada pelo Ministério Público.
- ***Habeas corpus* (art. 5º, LXVIII, CF):** visa proteger o direito de locomoção. Sempre que alguém sofrer (HC repressivo) ou se achar ameaçado de sofrer (HC preventivo) violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.
- ***Habeas data* (art. 5º, LXXII, CF):** visa proteger o direito às informações relativas à pessoa do impetrante, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público; serve também para retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativamente. A propositura da ação é gratuita. É uma ação personalíssima.
- **Mandado de injunção (art. 5º, LXXI, CF):** qualquer pessoa (física ou jurídica) pode impetrar um mandado de injunção, sempre por intermédio de advogado. Toda vez que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.
- **Mandado de segurança individual (art. 5º, LXIX, CF; Lei 1.533/1951):** visa proteger direito líquido e certo não amparado por HC ou HD, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. Qualquer pessoa física ou jurídica pode impetrar, mas somente por meio de advogado.
- **Mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, CF):** instrumento que visa proteger direito líquido e certo de uma coletividade, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.
  Têm legitimidade para impetrar MS coletivo: organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos 1 ano, assim como partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

Licitações
(Lei 8.666/1993)

1. Conceito e objetivo

É o procedimento administrativo formal, exigido constitucionalmente, em que a Administração Pública, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou carta-convite), convoca interessados na apresentação de propostas, com dois objetivos: celebração de contrato ou obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

2. Finalidades

Garantir	A observância do princípio da isonomia.
Selecionar	A proposta mais vantajosa para a administração.
Mostrar	A eficiência e a moralidade nos negócios administrativos.

3. Princípios

Gerais

Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Específicos

- **Competitividade:** a licitação deverá estimular a competição.
- **Probidade administrativa:** exige do administrador que atue com honestidade para com os licitantes e, sobretudo, para com a própria Administração.
- **Sigilo na apresentação das propostas:** visa garantir o princípio de isonomia, sendo também uma forma de estimular a competição.
- **Vinculação ao instrumento convocatório**: impõe à Administração o cumprimento de todas as normas e condições que haja previamente estabelecido no edital ou carta-convite.
- **Julgamento objetivo:** visa afastar o discricionarismo na escolha das propostas.
- **Adjudicação compulsória:** impede que a Administração, concluído o procedimento licitatório, atribua seu objeto a outrem que não o legítimo vencedor.

4. Objeto da licitação

São: execução de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens para atendimento de necessidades públicas, alienações e locações da Administração Pública (art. 2º).

5. Responsáveis pela licitação

São os agentes públicos designados pela autoridade competente, mediante ato administrativo próprio (portaria), para integrar comissão de licitação, ser pregoeiro ou para realizar licitação na modalidade convite, com a função de receber, examinar e julgar os documentos referentes à licitação.

6. Contratação direta

A regra é licitar; porém, existem casos em que a Administração se vê impossibilitada de fazê-lo, seja pela demora do procedimento licitatório que poderia causar prejuízo para o interesse público, seja pela inviabilidade do procedimento, ou porque a lei determina que não haja a licitação. São três os casos:

a) Licitação dispensada

A própria lei ordena que não haja o procedimento. As hipóteses estão previstas no art. 17 da Lei 8.666/1993.

b) Licitação dispensável

Existe a possibilidade de competição que justifique a licitação, mas não é obrigatória, de modo que a lei faculta ao administrador que use seu juízo de oportunidade e conveniência ao avaliar se deverá dispensar ou não a licitação. São casos em que o interesse público poderia ser prejudicado pela demora no procedimento ou em razão de seu valor.

Os casos de licitação dispensável são **taxativos**, ou seja, estão todos expressos no art. 24, de modo que o administrador está impedido de dispensar a licitação fora dos casos previstos.

c) Inexigibilidade de licitação

A licitação é inexigível quando há impossibilidade jurídica de competição, quer pela natureza do objeto a ser licitado, quer pelo objetivo a ser alcançado pela Administração.

Os casos de licitação inexigível constituem um rol **exemplificativo**, o que quer dizer que podem existir outros. Estão exemplificados no art. 25 da Lei 8.666/1993.

7. Tipos de licitação

Envolvem os critérios de julgamento. Os tipos de licitação para obras, serviços e compras, exceto para concurso, estão previstos no art. 45.

São eles: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta.

8. Modalidades de licitação

Estão expressas no art. 22, § 1º ao 5º. São elas:

8.1 - Concorrência

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos exigidos no edital para execução de seu objeto. Não há necessidade de cadastro prévio, pois visa alcançar o maior número de interessados.

Valores que exigem concorrência:

Obras e serviços de engenharia	Compras e serviços
Acima de R$ 1.500.000,00	Acima de R$ 650.000,00

8.2 - Tomada de preços

É a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o 3º dia anterior à data do recebimento das propostas.

Valores que exigem tomada de preços:

Obras e serviços de engenharia	Compras e serviços
Até R$ 1.500.000,00	Até R$ 650.000,00

8.3 - Convite

É a modalidade de licitação destinada a cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número *mínimo de três* pela unidade administrativa, que afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.

Valores que exigem convite:

Obras e serviços de engenharia	Compras e serviços
Até R$ 150.000,00	Até R$ 80.000.00

8.4 - Concurso

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores.

8.5 - Leilão

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos.

9. Pregão

É a modalidade de licitação instituída pela Lei 10.520/2002 para aquisição de bens e serviços comuns pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto em regulamento, qualquer que seja o valor estimado da contratação, na qual a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

9.1 - Bens e serviços comuns

São aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Trata-se, portanto, de bens e serviços geralmente oferecidos por diversos fornecedores e facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base no menor preço.

9.2 - Considerações gerais acerca da Lei 10.520/2002

O pregão foi instituído para permitir maior **celeridade** nas aquisições; **redução de custos**, pois o critério será sempre o de **menor preço**; e **facilidade** na participação de competidores, pois inverte as fases de habilitação e classificação dos licitantes. São analisadas apenas as propostas que oferecem os menores preços.

Não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, nem à contratação de bens e serviços de informática (exceto microcomputador de mesa ou portátil [*notebook*], monitor de vídeo e impressora).

10. Pregão eletrônico

O pregão eletrônico regulamentado pelo Decreto 5.450/2005 destina-se também à aquisição de bens e serviços comuns, como modalidade de licitação do gênero **menor preço** (art. 2º).

O pregão eletrônico também não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.

11. Anulação e revogação

Como todo ato administrativo, a licitação é suscetível de invalidação, ou seja, de ser retirada do mundo jurídico, por motivo de legalidade (anulação) ou por conveniência e oportunidade (revogação).

⚠ Atenção:

O vencedor não tem direito adquirido ao contrato. No entanto, caso a Administração resolva firmar o contrato, deve fazê-lo com o vencedor.

Contratos administrativos
(Lei 8.666/1993)

1. Conceito de contrato

É todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos.

Todo contrato – privado ou público – é dominado por dois princípios: o da lei entre as partes (*lex inter partes*) e o da observância do pactuado (*pacta sunt servanda*). O primeiro impede a alteração do que as partes convencionaram; o segundo obriga-as a cumprir fielmente o que avençaram e prometeram reciprocamente.

2. Conceito de contrato administrativo

É todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (art. 2º, parágrafo único).

Os contratos administrativos regulam-se pelas normas de Direito Público, suplementadas pelos princípios da Teoria Geral dos Contratos e das disposições de Direito Privado (art. 54).

3. Características do contrato administrativo

- **Consensual:** consubstancia um acordo de vontades – portanto, bilateral.
- **Formal:** escrito e com requisitos especiais. Excepcionalmente poderá ser verbal, conforme dispõe o parágrafo único do art. 60: "É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.".
- **Oneroso:** direitos e obrigações recíprocos entre contratante e contratado.
- **Comutativo:** remunerado da forma convencionada.
- ***Intuito personae*:** obriga o contratado a realizar pessoalmente o objeto do contrato, sem transferência de responsabilidade ou subcontratações não autorizadas (art. 72).
- Celebrado com prazo determinado.

4. Peculariedades do contrato administrativo

Constituem, genericamente, as chamadas cláusulas exorbitantes, explícitas ou implícitas em todo contrato administrativo. São as que excedem do Direito comum para consignar uma vantagem à

Administração, colocando-a em posição de supremacia sobre o contratado.

Dentre outras, destacam-se a alteração e rescisão unilateral (Lei 8.666/1993, arts. 65 e 58, II), a inoponibilidade de exceção de contrato não cumprido (art. 78, XIV e XV), a equação financeira (art. 65, II, "d"), a retomada do objeto (art. 80, I) e a ocupação provisória (art. 58, V).

5. Formalização do contrato

a) Forma dos contratos administrativos

Regra geral: os contratos administrativos devem apresentar a forma escrita.

Exceção (art. 60, parágrafo único): Pequenas compras de pronto pagamento, feitas em regime de adiantamento, com valor máximo de até R$ 4.000,00. Qualquer outra forma será nula de pleno direito.

b) Cláusulas essenciais

São aquelas que não podem faltar. Estão previstas nos arts. 55 e 61 da Lei 8.666/1993.

c) Garantias para a execução do contrato

A escolha da garantia, caso exigida pela Administração, fica a critério do contratado dentre as modalidades enumeradas na lei: caução, seguro-garantia e fiança bancária (art. 56).

d) Vigência dos contratos administrativos

Conforme o art. 57, a vigência tem início com sua formalização (data e assinatura), salvo se outra for nele estipulada. Não necessariamente compreende o prazo de duração do contrato, pois a vigência pode se estender além desse prazo, quando, por exemplo, existe cláusula de garantia técnica de equipamentos.

e) Eficácia dos contratos administrativos

Já a eficácia pode coincidir com a vigência, pois corresponde à possibilidade de produção de seus efeitos.

f) Alteração dos contratos administrativos

Os contratos administrativos podem ser alterados com as devidas justificativas, nos termos do art. 65.

6. Inexecução do contrato

É o descumprimento de suas cláusulas, no todo ou em parte. A inexecução pode ser culposa ou não. Culposa é a que resulta de ação ou omissão da parte, decorrente de negligência, imprudência ou imperícia no atendimento das cláusulas. Sem culpa é a que decorre de atos ou fatos estranhos à conduta da parte, retardando ou impedindo totalmente a execução do contrato.

6.1 - Teoria da imprevisão

Conforme Meirelles (2005, pp. 235-236), consiste no reconhecimento de que eventos novos, imprevistos, imprevisíveis e inevitáveis pelas partes, e a elas não imputáveis, refletindo sobre a economia ou execução do contrato, autorizam sua revisão, de forma a ajustá-lo às circunstâncias supervenientes.

6.2 - Causas justificadoras da inexecução

Fato do príncipe

É a medida de ordem geral não relacionada diretamente com o contrato, mas que nele repercute, provocando seu desequilíbrio econômico-financeiro.

Fato da administração

É toda ação ou omissão do Poder Público que, incidindo direta e especificamente sobre o contrato, retarda ou impede sua execução. É falta contratual cometida pela Administração (art. 78, XVI). **Exemplo:** não desapropriação de terreno para início de obra.

Caso fortuito

É o evento da natureza, inevitável e imprevisível, que impossibilita o cumprimento do contrato (art. 78, XVII, primeira parte). **Exemplo:** inundação.

Força maior

É o acontecimento humano, imprevisível e inevitável, que impossibilita a execução do contrato (art. 78, XVII, segunda parte). **Exemplo:** greve.

Se ocorrer a rescisão com base nesses motivos (sem culpa), o contratado deverá ser ressarcido dos prejuízos regularmente comprovados, com direito a ter devolvido o valor da garantia prestada (se for o caso), os pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão e o pagamento do custo da desmobilização (art. 79, § 2º).

7. Rescisão do contrato

É o desfazimento do contrato durante sua execução por inadimplência de uma das partes, pela superveniência de eventos que impeçam ou tornem inconveniente o prosseguimento do ajuste ou pela ocorrência de fatos que acarretem seu rompimento de pleno direito. Pode ser administrativa (Art.79, I), amigável (art. 79, II), judicial (art. 79, III) ou de pleno direito.

8. Principais contratos administrativos

Os conceitos a seguir, temas recorrentes nos concursos públicos, baseiam-se nos ensinamentos do professor Hely Lopes Meirelles (2005).

8.1 - Contrato de obra pública

É todo aquele cujo objeto é uma construção, reforma ou ampliação de imóvel público ou destinado a fins públicos. Comete ao particular a execução da obra por sua conta e risco, mediante remuneração previamente ajustada, mas sob controle e fiscalização da Administração. Admite dois regimes de execução: a empreitada e a tarefa.

8.2 - Contrato de serviço

É todo ajuste administrativo que tem por objeto uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados, mediante remuneração da própria Administração.

8.3 - Contrato de gerenciamento

Insere-se nos contratos de serviços técnicos especializados, uma vez que tem por objeto auxiliar a Administração na fiscalização e controle dos contratos por ela celebrados. Nele, a Administração comete ao gerenciador a condução de um empreendimento, inclusive auxiliando seu contratado na execução desse contrato, reservando para si a competência decisória final e responsabilizando-se pelos encargos financeiros da execução de obras e serviços projetados. Também pode haver a inexigibilidade de licitação, desde que firmado com profissional ou empresa de notória especialização (art. 13, IV, e art. 25, II, da Lei 8.666/1993).

8.4 - Contrato de fornecimento

É o ajuste pelo qual a Administração adquire coisas móveis e semoventes necessárias à realização de suas obras ou à manutenção de seus serviços. Sujeita-se aos mesmos princípios que disciplinam a formação e a execução dos demais contratos administrativos.

8.5 - Contrato de concessão

É o ajuste pelo qual a Administração delega ao particular a execução remunerada de serviço ou de obra pública ou lhe cede o uso de um bem público, para que o explore por sua conta e risco, mas sempre sob controle e fiscalização do Poder Público delegante. Com o advento da Lei 11.079/2005, fez-se necessário dividir a concessão de serviço público em duas categorias:

1. Contratos de concessão comuns na Lei 8.987/1995

- **De serviço público:** contrato que tem por objeto a transferência da execução de um serviço do Poder Público ao particular, mediante licitação na modalidade concorrência, que será remunerado, por sua conta e risco, por meio de tarifa cobrada dos usuários (art. 175 da CF e Lei 8.987/1995, art. 2º).
- **De obra pública:** ajuste que tem por objeto a delegação a um particular da execução e exploração de uma obra pública, mediante licitação na modalidade concorrência, com remuneração paga pelo beneficiário da obra ou pelos usuários dos serviços que ela proporcionará, por meio de tarifa (Lei 8.987/1995). **Exemplo:** pedágio.
- **De uso de um bem público:** destinado a outorgar ao particular a faculdade de utilizar um bem da Administração segundo sua destinação específica, tal como um hotel, para fomentar o turismo.

2. Concessões especiais (Parcerias Público-Privadas – Lei 11.079/2004)

- **Concessão patrocinada:** constitui modalidade de concessão de serviço público ou de obra pública quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público (concedente) ao parceiro privado (concessionário) – (art. 2º, § 1º).
- **Concessão administrativa:** seu objeto é a prestação de serviço de que a Administração **é usuária** direta ou indireta, podendo envolver a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. A remuneração básica é constituída por contraprestação feita pelo parceiro público ao parceiro privado (art. 2º, § 2º).

Serviços públicos

1. Conceito

O professor Hely Lopes Meirelles (2005) define serviço público como "aquele prestado pela administração ou por seus delegados sob normas e controles estatais para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado".

2. Formas e modos de prestação

A prestação do serviço público pode ser centralizada, descentralizada e desconcentrada. Seu modo de execução pode ser direto ou indireto.

2.1 - Centralização

É a prestação ou a execução dos serviços diretamente pelo Estado, por meio de seus órgãos, em nome próprio e sob sua inteira responsabilidade. É a denominada execução direta.

2.2 - Descentralização

É a transferência, por lei, da execução do serviço **ou** da titularidade do serviço para outra pessoa, quer de direito público, quer de direito privado. É a execução indireta.

São meios de descentralização:

- **Outorga**: implica a transferência da própria titularidade do serviço. Quando, por exemplo, a União cria uma autarquia e transfere para esta a titularidade e a execução de um serviço público. É sempre feita por lei e somente por outra lei pode ser mudada ou retirada.
- **Delegação**: implica a mera transferência da execução do serviço. Realiza-se por ato ou contrato administrativo, por intermédio das seguintes modalidades.

1. Concessão: é a delegação da prestação de serviços públicos feita pelo poder concedente (União, Estado, Distrito Federal ou Município), mediante licitação, na modalidade concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que evidencie aptidão para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. É formalizada por meio de contrato (arts. 2º, II, e 4º da Lei 8.987/1995).
2. Permissão: é a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente a pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. É formalizada por meio de contrato de adesão (arts. 2º, IV, e 40 da Lei 8.987/1995).

3. Autorização: é a delegação de serviços públicos de fácil execução, por meio de ato administrativo (termo de autorização) precário e discricionário (art. 21, XI e XII, da CF).

3. Princípios/requisitos

Todo serviço público deve ser prestado da forma adequada, satisfazendo às exigências estabelecidas na lei, nas normas e no respectivo contrato. Para que isso ocorra, a lei criou alguns requisitos que devem ser observados (art. 6º da Lei 8.987/1995); faltando qualquer um deles, é **dever da Administração intervir para restabelecer seu regular funcionamento ou retomar sua prestação**. São, portanto, princípios dos serviços públicos:

a) Continuidade e regularidade

Não pode sofrer interrupções e deve ser oferecido na quantidade necessária para atender aos usuários. Não viola os requisitos a interrupção do serviço por: (1) situação emergencial; (2) inadimplência (desde que com prévio aviso e o serviço não seja compulsório); (3) para manutenção técnica (desde que com prévio aviso).

b) Generalidade ou igualdade

Impõe seu oferecimento igual para todos; sem discriminação.

c) Atualidade

Exige a atualização do serviço, ou seja, a utilização de técnicas modernas, que garantam a segurança e a conservação, bem como a melhoria e a expansão do serviço.

d) Cortesia

Traduz-se em oferecer bom tratamento para seus usuários.

e) Modicidade

Exige que os serviços sejam prestados mediante taxas ou tarifas justas, razoáveis, de modo a equilibrar o benefício recebido com o valor pago.

4. Direitos e obrigações dos usuários

O direito ao serviço público é reconhecido pela lei, pela doutrina e pela jurisprudência. O usuário tem direito subjetivo público de exigir a prestação do serviço público instituído, desde que observadas as normas legais e regulamentares do Poder Público, titular do serviço público.

A Lei 8.987/1995 (arts. 7º e 7º - A) elenca entre os direitos do usuário:

- receber serviço adequado;
- receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;
- obter e utilizar o serviço com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços;
- o mínimo de seis datas opcionais para escolher o dia de vencimento de seus débitos.

Por outro lado, são obrigações do usuário:

- levar ao conhecimento do Poder Público e da concessionária as irregularidades referentes ao serviço de que tenha conhecimento;
- comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;
- conservar os bens públicos por meio dos quais são prestados os serviços.

5. Remuneração

Os serviços públicos podem ser remunerados por meio de:

a) Taxa (tributo)

Sempre que sua utilização pelo administrado for compulsória, não importando se há ou não efetiva utilização. **Exemplo:** coleta de lixo.

b) Tarifa (preço público)

Sempre que sua utilização for facultativa, ou seja, se o usuario desejar sua prestação. **Exemplos:** telefonia, energia elétrica, água.

6. Classificação dos serviços públicos

Os conceitos a seguir baseiam-se na obra de Hely Lopes Meirelles (2005), um dos primeiros doutrinadores a abordar este tema.

a) De utilidade pública

São os que a Administração, reconhecendo sua comodidade para os membros da coletividade, presta diretamente ou aquiesce que terceiros (concessionários, permissionários e autorizatários) o façam, por sua conta e risco, mediante remuneração dos usuários, mas nas condições regulamentadas e sob fiscalização do poder delegante. **Exemplos:** transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone.

b) Próprios do Estado

São aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Estado, sendo prestados diretamente por ele, uma vez que são indelegáveis, intransferíveis. **Exemplos:** defesa nacional, polícia, saúde pública.

c) Impróprios do Estado

São aqueles que não são inerentes às funções básicas do Estado, mas satisfazem a interesses comuns de seus membros e, por isso, a Administração os presta remuneradamente, por intermédio de seus órgãos ou entidades (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista) ou delega sua prestação (concessionários, permissionários ou autorizatários).

d) Administrativos

São os que a Administração executa para atender a suas necessidades internas ou para preparar outros serviços que serão prestados ao público. **Exemplo**: imprensa oficial.

e) Industriais

São os que produzem renda para quem os presta. Por consubstanciarem atividade econômica, somente podem ser explorados diretamente pelo Estado quando necessários aos imperativos da segurança nacional ou por relevante interesse público (são serviços impróprios do Estado).

f) *Uti universi* (serviços gerais)

São aqueles que não têm destinatário ou usuário determinado, são indivisíveis e não podem ser mensurados, por isso devem ser mantidos por imposto (tributo) e não tarifa. São dirigidos à coletividade em geral. **Exemplos:** polícia, calçamento de ruas.

g) *Uti singuli* (serviços individuais)

São aqueles mensuráveis, divisíveis, têm destinatário ou usuário certo e determinado. Quando disponibilizados e atendidos seus requisitos, geram direito subjetivo à fruição. São remunerados por taxa ou tarifa. **Exemplos:** telefone, água e energia elétrica domiciliares.

7. Competência para prestação de serviços públicos

Tendo em vista a forma de Estado brasileira (federalismo), os serviços públicos são instituídos pela Constituição Federal e distribuídos de acordo com as regras de competência. A Constituição de 1988 adotou o princípio da predominância do interesse (Gasparini, 2006).

À **União** a Constituição Federal reservou, entre outros, os arrolados no art. 21.

Aos **Municípios** reservou todos os serviços que digam respeito ao interesse local (art. 30, I). Interesse local é aquele que prepondera quando confrontado com o do Estado Membro ou com o da União. Entre os serviços municipais podemos apontar: transporte de passageiros, de ônibus ou de táxis, que se realizam dentro do município; serviços funerários; cemitérios.

Aos **Estados Membros** assegurou a Constituição, entre outros, os serviços remanescentes. Se o serviço não for do Município nem da União, será do Estado.

Os serviços do **Distrito Federal** são os que caberiam ao Estado Membro e ao Município, pois é vedada a existência de Municípios no interior de seu território.

8. Regulamentação dos serviços públicos

Caberá sempre ao Poder Público, qualquer que seja a modalidade de sua prestação aos usuários.

O fato de tais serviços serem delegados a terceiros não retira do Estado seu poder indeclinável de regulamentá-los.

9. Controle e fiscalização dos serviços públicos

São feitos pelo poder concedente responsável pela delegação. Porém, sua fiscalização pode contar com a ajuda dos usuários (art. 3º da Lei 8.987/1995).

Bens públicos

1. Domínio público – noções gerais

Em sentido estrito, domínio público é o conjunto de bens públicos pertencentes às pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios etc.).

Em sentido amplo, **inclui** não só o conjunto de bens das pessoas jurídicas acima, como o conjunto de bens que, embora não pertencentes ao Poder Público, estejam afetados à prestação de um serviço público (casa de particular tombada, por exemplo).

Dessa forma, domínio público é o poder do Estado sobre o conjunto de seus bens, assim como dos bens sujeitos a suas limitações.

O **domínio eminente** é o poder político pelo qual o Estado submete à sua vontade todas as coisas de seu território. É uma das manifestações da soberania interna. Não é direito de propriedade.

Como expressão da soberania nacional, somente encontra limites no ordenamento jurídico-constitucional estabelecido pelo próprio Estado. Esse domínio alcança não só os bens pertencentes às entidades públicas, como também a propriedade privada e as coisas inapropriáveis, de interesse público. É em nome do domínio eminente que são estabelecidas as limitações ao uso da propriedade privada, as servidões administrativas, a desapropriação, as medidas de polícia e o regime jurídico especial de certos bens particulares de interesse público.

Já o **domínio patrimonial** do Estado sobre seus bens, diferentemente do poder eminente, é direito de propriedade, mas um direito de propriedade pública, sujeito a um regime administrativo especial. A esse regime subordinam-se todos os bens das pessoas administrativas, assim considerados bens públicos e, como tais, regidos pelo Direito Público, embora possam ser-lhes aplicáveis supletivamente algumas regras da propriedade privada nos casos de omissões legislativas.

2. Conceito de bens públicos

Legal

"São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno." (Código Civil, art. 98).

Doutrinário

"São todos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias e Fundações de direito público), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público" (Bandeira de Mello, 2008, p. 897).

3. Classificação dos bens públicos

a) Quanto à destinação

- **Bens de uso comum:** são aqueles destinados ao uso indistinto de todos (**exemplos:** mares, praias, ruas, praças, estradas, logradouros públicos etc.). O uso pode ser gratuito ou retribuído.
- **Bens de uso especial:** são aqueles destinados a um serviço ou estabelecimento público (**exemplos:** repartições públicas, cemitérios públicos, locais onde estão disponíveis serviços públicos, como teatros, universidades, museus).
- **Bens dominicais ou dominiais:** aqueles que **não** estão afetados a uma finalidade específica. Constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, que podem ser utilizados para fazer renda (**exemplos:** terras devolutas, os terrenos de marinha, os prédios públicos desativados).

b) Quanto aos aspectos geográficos

- **Terrestres**: compreendem o solo e o subsolo.
- **Hídricos:** compreendem as águas doce e salgada.

c) Quanto aos titulares

- **União:** a Constituição Federal elenca no art. 20 alguns bens que pertencem à União.
- **Estados:** a Constituição Federal elenca no art. 26 alguns bens que pertencem aos Estados.
- **Municípios:** por exclusão, são bens do Município todos aqueles incluídos nos seus limites e não pertencentes à União ou ao Estado.

d) Quanto à disponibilidade

- **Indisponíveis por natureza:** são aqueles que não possuem caráter patrimonial e, por isso mesmo, não podem ser vendidos ou alienados. **Exemplos:** praças, estradas.
- **Patrimoniais indisponíveis:** são aqueles de natureza patrimonial afetados a uma finalidade específica. **Exemplos:** veículos oficiais, escolas públicas.
- **Patrimoniais disponíveis:** são aqueles de natureza patrimonial, não afetados a uma finalidade específica; portanto, podem ser alienados. **Exemplo:** prédios públicos desativados.

4. Administração dos bens públicos

Os conceitos utilizados neste tópico têm como fonte doutrinária a obra do professor Hely Lopes Meirelles (2005, pp. 517-518).

A administração dos bens públicos compreende o poder de utilização e conservação das coisas administradas, diversamente da ideia de propriedade, que contém, além desse, o poder de oneração e disponibilidade e a faculdade de aquisição. Daí a razão de atos de administração, ou seja, de utilização e conservação do patrimônio público, independerem de autorização especial, ao passo que os de alienação, oneração e aquisição exigem, em regra, lei autorizadora e licitação para os respectivos contratos.

Em sentido estrito, a administração de bens públicos admite unicamente sua utilização e conservação segundo a destinação natural ou legal de cada coisa.

Em sentido amplo, abrange também a alienação dos bens que se revelarem inúteis ou inconvenientes ao domínio público e a aquisição de novos bens, necessários ao serviço público. Quanto à oneração, não se admite que possa incidir sobre bem público, salvo quando incorporado a empresa estatal.

A administração dos bens públicos rege-se pelas normas do Direito Público, aplicando-se supletivamente os preceitos de Direito Privado apenas quando aquele for omisso. Observe-se, desde logo, que a transferência da propriedade dos bens imóveis realiza-se de acordo com normas e instrumentos civis (escritura e registro), sendo os atos e procedimentos administrativos que a antecedem meras formalidades internas que não afetam a substância negocial do contrato civil, realizado entre a Administração e o particular. Por essa razão é que, uma vez feito o registro ou simplesmente assinada a escritura, tornam-se irretratáveis os atos ou procedimentos administrativos precedentes, e a transferência do domínio só poderá ser modificada ou invalidada por via judicial ou por acordo entre as partes.

Logo, todo bem público fica sujeito ao regime administrativo pertinente a seu uso, conservação ou alienação. Embora utilizados coletivamente pelo povo ou individualmente por alguns usuários, cabem sempre ao Poder Público a administração e a proteção de seus bens, podendo valer-se dos meios judiciais comuns e especiais para a garantia da propriedade e defesa da posse. É admissível até mesmo o mandado de segurança para a proteção de direito líquido e certo concernente ao domínio público; porém, será necessário que a ofensa provenha de ato de outra autoridade pública.

Por fim, cabe ressaltar que a utilização indevida de bens públicos por particulares, notadamente de bens imóveis, deve ser repelida por meios administrativos, independentemente de ordem judicial, uma vez que o ato de defesa do patrimônio público pela Administração é autoexecutável.

5. Afetação e desafetação

a) Afetação

É a atribuição de uma destinação (finalidade) pública a um bem (uso comum ou uso especial). A afetação do bem ao uso comum pode provir tanto do destino natural do bem (mares, rios, estradas, ruas, praças) quanto por lei ou ato administrativo.

b) Desafetação

É a retirada da destinação. O bem público deixa de servir à finalidade anterior.

Tanto a desafetação de um **bem de uso comum** como a desafetação de um **bem de uso especial** à categoria de dominical dependem de lei ou ato administrativo.

6. Regime jurídico

O regime jurídico dos bens públicos refere-se a suas principais características:

- **Inalienabilidade:** os bens de uso comum ou especial são inalienáveis enquanto conservarem essa qualificação.
- **Imprescritibilidade:** transcurso de tempo não pode resultar em apropriação de terceiros, ou seja, são insuscetíveis de aquisição por meio de usucapião (art. 102 do Código Civil).
- **Impenhorabilidade:** consiste na impossibilidade de execução forçada, ou seja, em sua penhora para satisfazer ao interesse do credor.
- **Não oneração:** um bem público não pode ser dado em garantia para credores.

7. Utilização dos bens públicos

Os bens públicos destinam-se ou ao uso comum do povo ou a uso especial.

- **Uso comum do povo:** destinado à coletividade, em geral, sem discriminação de usuários ou ordem especial para sua fruição, como praias, ruas e praças.
- **Uso especial**: é todo aquele que, por um título individual, a Administração atribui a determinada pessoa com exclusividade, nas condições convencionadas.

Utilização dos bens públicos por particulares

O uso privativo dos bens públicos por particulares é conferido pela Administração a pessoas determinadas, mediante instrumento jurídico específico, dependendo da finalidade pretendida. Variam desde as simples e unilaterais autorizações de uso e permissão de uso até os formais contratos de concessão de uso e concessão de uso como direito real resolúvel.

8. Aquisição

O Estado pode utilizar as mais variadas formas de aquisição de bens para formar seu patrimônio. Essas formas de aquisição, por sua vez, podem surgir de causas contratuais, naturais ou jurídicas.

9. Alienação

Pode-se considerar alienação toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação da posse ou concessão de domínio. Há também uma forma excepcional de alienação de bem público, restrita a terras devolutas: é a denominada legitimação de posse.

Dessa forma, não resta nenhuma dúvida de que os bens públicos podem passar para o domínio particular, desde que estejam desafetados, ou seja, não estejam destinados a uma finalidade específica.

10. Bens em espécie

- **Terras públicas:** terras devolutas, terrenos de marinha, terrenos reservados, terrenos acrescidos, terras ocupadas por indígenas, plataforma continental, ilhas, faixa de fronteira.
- **Patrimônio histórico**: abrange todos os bens, móveis e imóveis, existentes no País, cuja conservação seja de interesse público, por sua vinculação a fatos memoráveis da história brasileira ou por seu excepcional valor artístico, arqueológico, etnográfico, bibliográfico ou ambiental. Podem ser realizações humanas ou obras da natureza.
- **Águas públicas:** o Código das Águas classifica as águas públicas em quatro espécies: públicas, comuns, particulares e comuns de todos. E ainda as divide em águas públicas de uso comum ou dominicais.
- **O espaço aéreo:** atualmente o assunto é tratado pela Lei 7.565/1986, que reafirma: "O Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima de seu território e mar territorial" (art. 11).

Processo administrativo
(Lei 9.784/1999)

1. Introdução

A Lei 9.784/1999 foi instituída para suprir a omissão no ordenamento jurídico, estabelecendo regras, princípios e critérios a serem observados nos processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal.

Com propriedade, a lei estabelece suas finalidades:

- proteção dos direitos dos administrados;
- melhor cumprimento dos fins da Administração.

A lei é de observância obrigatória pela Administração Federal direta e indireta e pelos órgãos do Legislativo e do Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa. Por conseguinte, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem editar leis específicas a respeito da matéria. Caso não o façam, podem valer-se das normas previstas na lei federal.

2. Critérios e princípios

Conforme o art. 2º, parágrafo único, I a XII, compreendem:

- Atuação conforme a lei e o Direito (princípio da legalidade).
- Atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei (princípio da finalidade ou interesse público).
- Objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades (princípio da eficiência e da impessoalidade).
- Atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé (princípio da moralidade).
- Divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição (princípio da publicidade).
- Adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (princípio da razoabilidade e da proporcionalidade).
- Indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão (princípio da motivação).
- Observância das formalidades essenciais à garantia dos administrados (princípio da instrumentalidade das formas).
- Adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos adquiridos (princípio do informalismo e da segurança jurídica).
- Garantia dos direitos a comunicação, alegações finais, produção de provas e interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio (princípio da ampla defesa e do contraditório).

- Proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei (princípio da gratuidade).
- Impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados (princípio da oficialidade).
- Interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação (princípio da segurança jurídica).

3. Direitos do administrado

Conforme o art. 3º, I a IV, são:

- Ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores.
- Ter facilitado o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações.
- Ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado.
- Ter vista dos autos.
- Obter cópias de documentos.
- Conhecer decisões proferidas.
- Formular alegações e apresentar documentos antes de decisão.
- Faculdade de ser assistido por advogado, salvo quando obrigatória a representação.

4. Deveres do administrado

De acordo com o art. 4º:

- Atuar conforme a verdade, lealdade, urbanidade e boa-fé.
- Não agir de modo temerário.
- Prestar as informações solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

5. Instauração de processo

De acordo com os arts. 5º e 6º, pode se dar:

- **de ofício:** pela própria Administração.
- **a pedido de interessado:** qualquer pessoa que tiver ciência de irregularidades.

A solicitação pode ser oral ou escrita.

Quando escrita, deve conter os seguintes dados:

- A quem se dirige.
- Identificação do requerente ou de quem este represente.
- Local para receber comunicação.
- O pedido fundamentado.
- Data e assinatura.

Se não houver competência legal específica para dar início ao processo, deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir (art. 17). Considera-se autoridade, nesse caso, o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.

6. Legitimados como interessados no processo

Conforme o art. 9º, são legitimados para atuar como interessados no processo administrativo:

- titulares de direitos ou de interesses individuais ou representantes;
- terceiros que possam ser afetados pela decisão;
- organizações e associações representativas (direitos coletivos);
- pessoas ou associações legalmente constituídas (direitos difusos).

Para efeitos do processo administrativo, são capazes os maiores de 18 anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio (art. 10).

7. Competência

Estabelece o limite de atuação da autoridade, cujo exercício é lícito se obedecidos os seguintes requisitos:

- Se for praticado pelo sujeito previsto.
- Sobre o território de sua jurisdição.
- Em relação às matérias indicadas na norma.
- No momento adequado.
- À vista de ocorrência dos fatos indicados na norma.
- Para atingir a finalidade que levou à outorga do poder.

A competência é irrenunciável (art. 11), ressalvados os casos de delegação e avocação, mediante ato publicado oficialmente, constando (art. 14, § 1º):

- as matérias e poderes transferidos;
- os limites de atuação do delegado;
- a duração e os objetivos da delegação;
- o recurso cabível e eventual ressalva que poderá advir da atribuição delegada.

Delegar é atribuir a outrem competência tida como própria; avocação é chamar para si competência atribuída a subordinado. De acordo com a lei, pode haver delegação de competência de um órgão para outro ou entre seus titulares mesmo que não haja subordinação hierárquica. Já a avoção somente será permitida em caráter excepcional, temporário e por motivos relevantes, devidamente justificados (art. 15).

8. Atos que não podem ser objeto de delegação

De acordo com o art. 13, são os atos:

- de caráter normativo;
- que decidam sobre recursos administrativos;
- de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

9. Impedimentos e suspeições

Estão impedidos de atuar no processo (art. 18):

- servidor ou autoridade que tenha interesse direto ou indireto na matéria;
- servidor ou autoridade que tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou

representante, ou se tais situações ocorrem em relação ao cônjuge, companheiro ou parentes e afins até o terceiro grau;

- servidor ou autoridade que esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Obs.: O servidor tem o dever de comunicar o impedimento, constituindo falta grave sua omissão (art. 19).

Podem ser declarados suspeitos:

- As autoridades ou servidores que tenham amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Se forem declarados suspeitos, não poderão atuar no processo (art. 20).

10. Forma, tempo e lugar dos atos processuais

Não exigem forma determinada (art. 22), salvo previsão legal (princípio do informalismo).

Não havendo prazo específico para a prática dos atos, este será de 5 dias. Se devidamente justificado, o prazo pode ser dilatado até o dobro, ou seja, até 10 dias.

11. Comunicação dos atos

A comunicação dos atos é feita por meio de intimação com antecedência mínima de 3 dias úteis; visa dar ciência ao interessado de decisões ou para efetivar diligências (arts. 26, 39, 41).

Constituem, portanto, objeto de intimação os atos do processo administrativo que imponham ao interessado deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, assim como os atos de outra natureza, de seu interesse (art. 28).

12. Instruções do processo

As instruções (atividades destinadas a averiguar e comprovar dados necessários às tomadas de decisão) realizar-se-ão (art. 29):

- de ofício;
- ou o interessado propõe atuação probatória (juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo).

São inadmissíveis no processo:

- provas ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias (art. 38, § 2º).

Cabe aos interessados a prova dos fatos que alegarem.

Prazo para o interessado se manifestar após a instrução:

- 10 dias, se outro não for especificado (art. 44).

A Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras, em caso de risco iminente, sem a prévia manifestação do interessado (art. 45).

13. Atos que devem ser motivados

Conforme a Lei 9.784/1999, art. 50, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- decidam recursos administrativos;
- decorram de reexame de ofício;
- deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

14. Desistência e extinção do processo

O interessado poderá desistir (total ou parcialmente) do pedido formulado, mediante manifestação por escrito ou, ainda, renunciar a direitos disponíveis. Se houver vários interessados, a desistência ou renúncia atinge somente quem tenha formulado o pedido e, conforme o caso, não prejudica o curso do processo se a Administração considerar que o interesse público assim o exige (art. 51).

O órgão competente poderá declarar extinto o processo quando (art. 52):

- exaurida sua finalidade; **ou**
- o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente.

15. Recursos administrativos

- **Cabimento:** por razões de legalidade e de mérito (art. 56).
  Em regra, o recurso não tem efeito suspensivo (art. 61); porém, se houver justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso (art. 61, parágrafo único).
- **Tramitação:** três instâncias administrativas, no máximo, salvo disposição legal (art. 57). Na via administrativa, esgotadas as instâncias, só será possível o pedido de revisão de sanções no caso de fatos novos ou circunstâncias relevantes, suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada. Nesse caso, o pedido de revisão pode ser feito a qualquer tempo (art. 65).
- **Hierarquia:** o recurso será dirigido inicialmente à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não o reconsiderar no prazo de 5 dias, o encaminhará à autoridade superior (art. 56, § 1º).

Entes com legitimidade para interpor recurso administrativo (art. 58):

- Os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo.
- Aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida.
- As organizações e associações representativas no tocante a direitos e interesses coletivos.
- Os cidadãos ou associações quanto a direitos ou interesses difusos.

Situações em que o recurso não será conhecido quando interposto (art. 63):

- Fora do prazo.
- Perante órgão incompetente.
- Por quem não seja legitimado.
- Após exaurida a esfera administrativa.

Observação 1: Se o recurso for interposto perante órgão incompetente, será indicada a autoridade competente ao recorrente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

Observação 2: O não conhecimento do recurso pela Administração não a impede de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa (art. 63, § 2º).

- **Prazo para interposição**: 10 dias, contados da data de ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida, salvo disposição legal específica (art. 59).
- **Prazo para julgamento:** máximo de 30 dias, contados do recebimento dos autos pelo órgão competente, se a lei não fixar prazo diferente (art. 59, § 1º). Poderá haver prorrogação por igual período, ante justificativa explícita (art. 59, § 2º).

Observação 1: O órgão competente para decidir o recurso poderá: confirmar modificar, anular ou revogar (total ou parcialmente) a decisão recorrida (art. 64).

Observação 2: Caso ocorra agravamento de sanção, o recorrente será cientificado para que formule suas alegações antes da decisão (art. 64, parágrafo único).

Observação 3: Se o recorrente alegar violação de enunciado de súmula vinculante, o órgão deverá explicitar as razões de aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, e se a reclamação fundada em sua violação for acolhida pelo STF, será dada ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente pelo julgamento do recurso, para que possam adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal (arts. 64-A e 64-B).

16. Prazos (arts. 66 e 67)

- Começam a correr a partir da data da cientificação oficial.
- Exclui-se da contagem o dia do começo e inclui-se o do vencimento.
- Prorroga-se o prazo até o primeiro dia útil seguinte, se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.
- Contam-se de modo contínuo os prazos expressos em dias.
- Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês.

Os prazos processuais não se suspendem, salvo motivo de força maior devidamente comprovado (art. 67).

17. Sanções (art. 68)

As sanções possuem natureza pecuniária ou obrigação de fazer ou de não fazer e devem ser aplicadas pela autoridade competente. Considera-se autoridade para efeitos da lei o servidor ou agente público dotado de poder de decisão.

Improbidade administrativa
(Lei 8.429/1992)

O art. 37, § 4º, da Constituição Federal dispõe que "Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

A Lei 8.429/1992, por sua vez, foi instituída para regulamentar o disposto na Constituição Federal, classificando os atos de improbidade, os sujeitos ativos e passivos, as penalidades cabíveis, bem como o procedimento administrativo e judicial para sua apuração.

Trata-se de lei que pune apenas condutas não compatíveis com a probidade e a moralidade administrativa. As sanções possuem natureza civil ou político-administrativas. Entretanto, são julgadas pelo Judiciário.

Ato de improbidade administrativa é todo ato praticado por agente público que contraria as normas da moral e a lei, com visível falta de honradez e de retidão de conduta perante a Administração Pública direta, indireta ou fundacional e demais entidades.

1. Princípios obrigatórios

Repetindo o mandamento constitucional do art. 37, *caput*, o art. 4º dessa lei dispõe que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência.

2. Elementos do ato de improbidade administrativa

a) Sujeito ativo

- **Agente público:** todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função públicos (art. 2º).
- **Terceiros:** são aqueles que, não sendo agentes públicos, na qualidade de coautores dos atos de improbidade administrativa, induzam ou concorram para sua prática ou deles se beneficiem sob qualquer forma, seja ela direta ou indireta (art. 3º).

b) Sujeito passivo

Conforme o art. 1º, podem ser sujeitos passivos nos atos de improbidade:

- **Administração Direta:** Ministérios; Presidência da República.
- **Administração Indireta:** autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia

mista, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios;
- empresa incorporada ao patrimônio público;
- entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual;
- entidades que recebem subvenção, benefício ou incentivo (fiscal ou creditício) de órgão público;
- entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou da receita anual (nesse caso, a sanção patrimonial limita-se à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos).

3. Classificação dos atos de improbidade

A Lei 8.429/1992 classificou os atos de improbidade administrativa em três espécies: atos que importam enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Penalidades

Independentemente das sanções descritas a seguir, o agente público também pode vir a ser responsabilizado penal, civil e administrativamente conforme disposição prevista em legislação específica. Na aplicação das penalidades, o juiz deve levar em conta a extensão do dano provocado.

3.1 - Enriquecimento ilícito

De acordo com o art. 9º, constitui ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades enquadradas como sujeito passivo.

Elementos formadores

Além do **sujeito ativo** e do **sujeito passivo**, ainda são necessários os seguintes elementos para caracterizar o enriquecimento ilícito.

- **Elemento subjetivo:** ação dolosa (comissiva ou omissiva).
- **Pressupostos exigíveis:** vantagem patrimonial indevida; nexo de causalidade entre a vantagem patrimonial indevida e o exercício de cargo, mandato, função ou atividade.

Ao elencar os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, a lei o faz de forma exemplificativa, constituindo apenas parâmetro orientador para aqueles que deverão interpretar e aferir a responsabilidade do agente público.

Sanções

- Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.
- Ressarcimento integral do dano, quando houver.
- Perda da função pública.
- Suspensão dos direitos políticos de 8 a 10 anos.
- Pagamento de multa civil de até 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial.
- Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 anos.

3.2 - Prejuízo ao erário

A lei, em seu art. 10, ao elencar os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário também o faz de forma exemplificativa.

Sanções

- Ressarcimento integral do dano.
- Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (somente se concorrer esta circunstância).
- Perda da função pública.
- Suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos.
- Pagamento de multa civil de até 2 vezes o valor do dano.
- Proibição de contratrar ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 anos.

3.3 - Atos contrários aos princípios da Administração Pública

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. O art. 11 apresenta um rol exemplificativo de condutas.

Sanções

- Ressarcimento integral do dano, se houver.
- Perda da função pública.
- Suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos.
- Pagamento de multa civil de até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.
- Proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de 3 anos.
- Proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 anos.

4. Controle patrimonial do agente público

Como forma de possibilitar o controle da evolução patrimonial do agente público pela Administração, o art. 13 e respectivos parágrafos condicionaram sua posse e exercício à apresentação de declaração de bens e valores que compõem seu patrimônio privado. A declaração também será exigida na data em que o agente público deixar o cargo.

A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais (excluindo apenas os objetos e utensílios de uso doméstico), localizados no País ou no exterior, podendo, quando for o caso, abranger os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro e filhos ou de outras pessoas que vivam sob sua dependência econômica (exemplos: pai, mãe, irmão inválido, entre outros).

O agente público que se recusar a apresentar a declaração de bens no prazo determinado pela Administração ou a prestar falsa será demitido a bem do serviço público (art. 13).

5. Procedimento administrativo

Qualquer pessoa poderá representar à autoridade competente para que seja instaurado procedimento administrativo investigatório, com vistas a colher elementos que comprovem a prática de atos de improbidade (art. 14).

A representação poderá ser escrita ou reduzida a termo e assinada.

Como forma de evitar denúncias infundadas ou falsas, a lei estabeleceu alguns requisitos que deverão estar presentes na representação, sem os quais será rejeitada (§§ 1º e 2º):

- a qualificação do representante;
- as informações sobre o fato;
- sua autoria;
- a indicação das provas de que tenha conhecimento.

Se forem atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a apuração dos fatos. Caso o denunciado seja servidor federal, a apuração será processada de acordo com a Lei 8.112/1990; se for servidor militar, será processada de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Havendo fundados indícios de responsabilidade, a Lei 8.429/1992, em seus arts. 7º e 16, estabeleceu a possibilidade de sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao erário.

O pedido de sequestro poderá incluir a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras que porventura o indiciado mantenha no exterior.

Para fins de instrução processual, a autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função (parágrafo único do art. 20).

A ação principal (rito ordinário) será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, em até 30 dias da efetivação da medida cautelar, sendo vedada transação, acordo ou conciliação (art. 17 da Lei 8.429/1992).

Se a ação for proposta pela pessoa jurídica, o Ministério Público atuará obrigatoriamente como fiscal da lei, sob pena de nulidade do processo.

⚠ Atenção:

A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se materializam com o trânsito em julgado da sentença condenatória (princípio da presunção de inocência, estabelecido no art. 5º, LVII, da CF).

6. Prescrição

A lei prevê duas hipóteses (art. 23):

- Pelo inciso I, a prescrição ocorre 5 anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança.
- Para aqueles que exercem cargo ou emprego efetivo, o inciso II estabelece que a prescrição ocorre no mesmo prazo previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público. No caso da Lei 8.112/1990, o prazo prescricional para punir os servidores com a penalidade de demissão é de 5 anos (art. 142, I).

Ação de ressarcimento

É imprescritível.

Prática

(Questões de provas de concursos)

1. (FCC – Analista de Controle Interno – MPU) Com relação aos princípios da Administração Pública, considere:
I. As realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzir.
II. Todo agente deve realizar suas atribuições legais com presteza, perfeição e rendimento funcional.
As proposições citadas correspondem, respectivamente, aos princípios da:

a) eficiência e legalidade.
b) razoabilidade e moralidade.
c) moralidade e razoabilidade.
d) legalidade e impessoalidade.
e) impessoalidade e eficiência.

2. (FCC – Analista Judiciário – TRF 4ª Região) Os princípios da Administração Pública estabelecidos expressamente na Constituição Federal são:

a) eficiência, razoabilidade, objetividade, indisponibilidade e finalidade.
b) capacidade, pessoalidade, razoabilidade, finalidade e publicidade.
c) moralidade, eficiência, razoabilidade, autotutela e disponibilidade.
d) legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
e) impessoalidade, capacidade, eficiência, autotutela e finalidade.

3. (FCC – Analista Judiciário – TRF 5ª Região) Encontrando-se entre os poderes administrativos, o poder discricionário é:

a) a faculdade de que dispõem o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos de explicar a lei para a sua correta execução.
b) a liberdade que o administrador tem para decidir de acordo com a sua consciência, mesmo que a decisão seja contrária à lei.
c) o que a lei confere à Administração para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização.
d) o que dispõe o Poder Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos e para ordenar e rever a atuação dos seus agentes.
e) o que o Direito concede à Administração para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha da sua conveniência, oportunidade e conteúdo.

4. (FCC – Analista Judiciário – TRE/SE) O administrador público que determina a interdição de um estabelecimento comercial, por desrespeito à licença concedida, o faz exercendo o poder:

a) regulamentar. b) de polícia. c) disciplinar.
d) hierárquico. e) de governo.

5. (FCC – Auditor – TCE/PB) É exemplo do exercício do poder hierárquico da Administração a:

a) aplicação de multa de trânsito.
b) decretação da pena de perdimento de bens.
c) interdição de estabelecimento comercial.
d) avocação de competência.
e) revisão de decisão mediante pedido de reconsideração.

6. (FCC – Analista Judiciário – TRE/MG) A constatação de que a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido revela a preterição do requisito do ato administrativo denominado:

a) motivo. b) finalidade. c) imperatividade.
d) competência. e) presunção de legitimidade.

7. (FCC – Analista Judiciário – TRE/MG) O ato administrativo, mesmo que eivado de vícios ou defeitos, é tido como verdadeiro e conforme o direito até prova em contrário, em virtude do atributo da:

a) imperatividade. b) autoexigibilidade. c) finalidade.
d) presunção de legitimidade. e) coercibilidade.

8. (FCC – Analista Judiciário – TRE/MG) Os particulares que executam, em nome próprio e por sua conta e risco, determinados serviços públicos em conformidade com as normas do Estado e perante a fiscalização deste são denominados agentes:

a) políticos. b) honoríficos. c) credenciados.
d) delegados. e) administrativos.

9. (FCC – Analista Judiciário – TRF 1ª Região) Com relação às autarquias, é correto afirmar que:

a) são pessoas jurídicas de direito privado estruturadas, obrigatoriamente, sob a forma de sociedade anônima.
b) são pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei específica para a prestação de determinado serviço público descentralizado.
c) possuem capacidade de autoadministração e são constituídas mediante capital público e privado.
d) se sujeitam ao regime próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações cíveis, comerciais, trabalhistas e tributários.
e) gozam de privilégios fiscais extensíveis às empresas do setor privado, quando exploram atividades econômicas.

10. (FCC – Analista Judiciário – TRE/MG) Pessoa jurídica de direito público, criada por lei específica para a prestação de serviço público, contando com capital exclusivamente público, é conceito jurídico de entidade:

a) empresarial. b) fundacional. c) autárquica.
d) paraestatal. e) permissionária.

11. (FCC – Analista Judiciário – TRF 5ª Região) A revogação do ato administrativo:

a) ocorre quando, sendo o ato ilegal, não mais convir à Administração a sua existência.
b) é sempre feita pelo Poder Judiciário.
c) ocorre quando, sendo o ato legal, não mais convir à Administração a sua existência.
d) ocorre desde que a pedido do administrado, o qual se sinta lesado.
e) tem efeito retroativo, voltando no tempo até a data da sua expedição.

12. (FCC – Analista Judiciário – TRF 5ª Região) O ato administrativo discricionário pelo qual a Administração outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material, que sem ela lhe seria vedada, caracteriza a:

a) autorização. b) licença. c) concessão.
d) permissão e) aprovação.

13. (FCC – Juiz Substituto – TRT 11ª Região) Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos:

a) sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.
b) quaisquer poderão ser convalidados pela própria Administração.
c) sanáveis poderão ser convalidados desde que por decisão judicial.
d) quaisquer poderão ser convalidados desde que por decisão judicial.
e) não poderão ser convalidados.

14. (FCC – Juiz – TRT 11ª Região) Com relação à anulação e à revogação dos atos administrativos, é correto afirmar:

a) A Administração Pública pode revogar os atos que geram direitos adquiridos e anular os atos vinculados, com efeitos *ex nunc*.
b) Tanto o Poder Judiciário quanto a própria Administração Pública podem revogar os atos administrativos ilegais e inoportunos.
c) A revogação é o ato administrativo discricionário pelo qual a Administração Pública extingue um ato válido, por razões de conveniência e oportunidade com efeitos *ex nunc*.
d) O ato administrativo expedido em desconformidade com o requisito da competência deve ser anulado pela Administração Pública, com efeitos *ex nunc*.
e) Os atos administrativos que exauriram os seus efeitos podem ser revogados pelo Poder Judiciário, com efeitos retroativos.

15. (FCC – Analista Judiciário – TRF 4ª Região) É certo que, estando o ato administrativo eivado de nulidade porque contrário à lei, ele:

a) não pode ser invalidado.
b) só pode ser invalidado pelo Poder Judiciário.
c) só pode ser invalidado por lei.
d) só pode ser invalidado pelo Poder Judiciário ou pelo Poder Legislativo.
e) pode ser invalidado pela própria Administração.

16. (FCC – Analista Judiciário – TRF) Dentre os atributos do ato administrativo, é correto indicar:

a) disponibilidade, exigibilidade, impessoalidade e autoexecutoriedade.

b) indisponibilidade, capacidade do agente, imperatividade e discricionariedade.
c) presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade e autoexecutoriedade.
d) objetividade, discricionariedade, presunção de legitimidade e inexigibilidade.
e) irrevogabilidade, presunção de legitimidade, formalidade e publicidade.

17. (FCC – Assistente de Promotoria – RS) Em matéria de serviço público, é CORRETO afirmar:

a) sua execução, em regra, não pode ser objeto de permissão ou autorização.
b) pode ser criado por decreto ou portaria administrativa.
c) a sua prestação é sempre incumbência do Estado.
d) a possibilidade de execução indireta independe da natureza do serviço.
e) serviço de utilidade pública é sinônimo de serviço público.

18. (FCC – Juiz – TRT 11ª Região) A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e a das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos por danos decorrentes da execução do serviço são, respectivamente:

a) objetiva e subjetiva. b) inexistente e objetiva. c) subjetiva e objetiva.
d) inexistente e subjetiva. e) objetiva e objetiva.

19. (FCC – Auditor – TCM/CE) O Estado não responderá, total ou parcialmente, pelos danos causados a administrados:

a) em razão de fatos naturais, desde que imprevisíveis e inevitáveis e não aliados a omissões do Poder Público.
b) por agente da Administração que tenha agido sem dolo ou culpa.
c) em razão de atos omissivos dos seus agentes.
d) em razão de culpa da vítima, ainda que concorrente com o Poder Público.
e) por agente da Administração de identidade não conhecida.

20. (FCC – Analista Judiciário – TRF 5ª região) O controle administrativo da Administração Pública é:

a) exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas.
b) o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública exerce sobre sua própria atuação.
c) exercido pelo Ministério Público por meio da ação civil pública.
d) exercido pelo Poder Judiciário por meio de ações judiciais.
e) uma forma de controle externo.

21. (NCE – Agente de Polícia – DF) Considera-se vinculado o ato administrativo no qual a lei já indica o objeto que necessariamente será adotado pela Administração Pública. Esse tipo de ato administrativo também é chamado de:

a) legal. b) regrado. c) legítimo.
d) vinculante. e) originário.

22. (NCE – Agente Penitenciário – DF) De acordo com a classificação dos agentes públicos em razão das suas atribuições e responsabilidades, os servidores públicos são considerados agentes:

a) honoríficos. b) políticos. c) credenciados.
d) administrativos. e) delegados.

Julgue os itens que se seguem, marcando C (correto) ou E (errado):

23. (Cespe – Técnico Administrativo – Anvisa) Aplicam-se à ANVISA os princípios administrativos da moralidade, da eficiência e da autotutela.

24. (Cespe – Técnico Administrativo – Anvisa) Um concurso público de provas e títulos para o provimento de cargos técnicos efetivos na ANVISA é uma modalidade de licitação que adota o tipo melhor técnica.

25. (Cespe – Técnico Judiciário – STJ) O fomento abrange a atividade administrativa de incentivo a qualquer iniciativa privada que requisite subvenções ou financiamentos.

26. (Cespe – Técnico Judiciário – STJ) A polícia administrativa, como componente da Administração Pública, estabelece as limitações administrativas, configuradas nas restrições de direitos individuais em favor de direitos coletivos ou públicos.

27. (Cespe – Técnico Judiciário – STJ) Enquanto a desconcentração é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica, a descentralização é a distribuição interna de competência dentro da mesma pessoa jurídica.

28. (Cespe – Técnico Judiciário – STJ) A descentralização por serviços caracteriza-se pelo reconhecimento de personalidade jurídica ao ente descentralizado, que deve ter capacidade de autoadministração, patrimônio próprio, capacidade específica ou de especialização e submissão ao controle ou à tutela por parte de ente descentralizado nos termos da lei.

29. (Cespe – Cont. Ext. – TCU) Pelo fato de as sociedades de economia mista serem pessoas jurídicas de direito privado, as contas dos seus administradores não estão submetidas à fiscalização do TCU.

30. (Cespe – Técnico Judiciário – TST) As sociedades de economia mista que explorem atividades econômicas vinculam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto a direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, estando sujeitas à falência.

31. (Cespe – Técnico Judiciário – TST) A autonomia gerencial, orçamentária e financeira das entidades da Administração Indireta poderá ser ampliada mediante contrato que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para a entidade, cabendo à lei dispor sobre o prazo de duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, os direitos, as obrigações e as responsabilidades dos dirigentes e a remuneração do pessoal. Os órgãos da Administração Direta, por sua vez, estão impedidos de fazer semelhante pactuação em razão de não terem personalidade jurídica própria.

32. (Cespe – Técnico Judiciário – ANS) Ato revogável é aquele em que a vontade do agente se

mostra violada por erro, dolo, coação ou simulação, vigorando até que, eventualmente, seja promovida a declaração de sua invalidade.

33. (Cespe – Técnico Judiciário – ANS) Inferiores às leis em hierarquia, todos os atos administrativos emanam do Poder Executivo.

34. (Cespe – Técnico Judiciário – ANS) As resoluções são classificadas como atos administrativos negociais.

35. (Cespe – Técnico Judiciário – ANS) A licença é o ato administrativo em que o Poder Público verifica a legalidade e o mérito de outro ato, ou de situações e realizações materiais de seus próprios órgãos, de outra entidade ou de particulares, dependentes de seu controle, e consente na sua execução ou manutenção.

36. (Cespe – Técnico Judiciário – ANS) Nos atos discricionários, a justificativa será dispensável, bastando a conformação do ato com o interesse público.

37. (Cespe – Técnico Judiciário – ANS) A revogação corresponde à declaração de invalidade de um ato administrativo ilegítimo ou ilegal, feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. Baseia-se, portanto, em razões de legitimidade ou legalidade.

38. (Cespe – Técnico Judiciário – ANS) Atos administrativos de expediente são aqueles que se destinam a dar andamento aos processos e papéis que tramitam pelas repartições públicas, preparando-os para a decisão de mérito a ser proferida pela autoridade competente. São atos da rotina interna, sem caráter vinculante e sem forma especial, geralmente praticados por servidores subalternos, sem competência decisória.

39. (Cespe – Técnico Judiciário – STJ) A presunção de legitimidade dos atos administrativos inverte o ônus da prova para quem alega a ilegalidade de determinado ato administrativo.

40. (Cespe – Técnico Judiciário – STJ) O motivo do ato administrativo vincula-se ao pressuposto de fato e de direito em que se deve fundamentar o ato administrativo.

41. (Cespe – Analista Judiciário – TRT 9ª Região) Com base no princípio da segurança jurídica, uma nova interpretação dada pela Administração acerca de determinado tema não pode ter eficácia retroativa.

42. Pelo atributo da coercibilidade, o poder de polícia tem execução imediata, sem dependência de ordem judicial.

43. (Cespe – Procurador de Estado – ES) A única diferença entre sociedade de economia mista e empresa pública é a composição do capital.

Gabarito

1. letra e
2. letra d
3. letra e
4. letra b
5. letra d
6. letra a
7. letra d
8. letra d
9. letra b
10. letra c
11. letra c
12. letra a
13. letra a
14. letra c
15. letra e
16. letra c
17. letra c
18. letra e
19. letra a
20. letra b
21. letra b
22. letra d
23. Correto
24. Errado
25. Errado
26. Correto
27. Errado
28. Correto
29. Errado
30. Correto
31. Errado
32. Errado
33. Errado
34. Errado
35. Errado
36. Correto
37. Errado
38. Correto
39. Correto
40. Correto
41. Correto
42. Errado
43. Errado

Referências bibliográficas

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2009.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2005.

O conteúdo deste volume faz parte do curso de Direito Administrativo ministrado pelo professor Edgard Antônio Lemos Alves, publicado em diversas apostilas produzidas pela Vestcon e atualizado de acordo com os temas exigidos nos mais importantes concursos públicos realizados no País. Este conteúdo é destinado a concursandos que desejam obter conhecimentos básicos sobre os temas mais cobrados nos processos seletivos dos últimos anos.

Vestcon

www.vestcon.com.br

coleção

concursos públicos

o passo decisivo para sua **aprovação**

1. **Português** (gramática)
2. **Raciocínio lógico**
3. **Direito constitucional**
4. **Informática**
5. **Português** (análise sintática)
6. **Atualidades e conhecimentos gerais**
7. **Matemática**
8. **Direito administrativo**
9. **Compreensão e interpretação de textos**
10. **Leis 8.112/90 e 8.666/93**
11. **Redação**
12. **Contabilidade**

Edgard Antônio Lemos Alves

Advogado com mais de 20 anos de atuação em consultorias e assessorias jurídicas (Universa, MPDFT-TCDF, Emater/DF, Seter/DF, entre outras) e professor/instrutor de *Cursos in Company* desde 1994, é autor de apostilas de Direito Administrativo e professor desta disciplina em cursos preparatórios para concursos públicos, dentre os quais a Vestconcursos.

ISBN 978-85-7768-066-5

9 788577 680665

Código desta edição: 63040